

**ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО, СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ,
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Т. Д. Зражевская

доктор юридических наук, профессор

В. А. Мальцев

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

**БЕЗОПАСНОСТЬ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ
И ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ**

Наисложнейшая, непреходящая задача обеспечения безопасности в современном мире приобретает особые общественную и правовую важность и актуальность: «Право — необходимое средство обеспечения безопасности, вне права невозможно реализовать экономический и духовный потенциалы общества, только с помощью права государство имеет возможность контролировать и обеспечивать социальную безопасность»¹.

Не случайно в ряде документов (Законе РФ «О безопасности», Концепции национальной безопасности РФ, Доктрине информационной безопасности РФ и др.) в качестве непреложного условия, необходимых мероприятий в этой сфере называется разработка системы правового обеспечения. В статье 4 Закона РФ «О безопасности» по этому поводу отмечается: «Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью»².

Превращение в реальность одного из закрепленных в Законе РФ «О безопасности» юридических принципов — баланса жизненно важных интересов общества, личности и государства в этой сфере³ — также призвано стать важным направлением развития оптимальной организационной структуры требуемого обеспечения безопасности.

¹ Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции: (По материалам научно-практической конференции) // Государство и право. 2002. № 4. С. 81.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3033.

³ Статья 5 Закона РФ «О безопасности» (в ред. Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2288 и Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ) // СПС «Консультант Плюс».

Как отмечается в научной литературе, взаимозависимость интересов личности, общества и государства издавна требовала своего правового урегулирования и поисков соответствующего приемлемого баланса. Так, С. В. Пчелинцев, ссылаясь на мнение известного российского юриста-государствоведа Н. М. Коркунова, который в свое время обращал внимание на сложность решения вопроса взаимного учета интересов личности и общества, отмечает: «Право необходимо предполагает противоположение нескольких самостоятельных интересов, друг другу противопоставляемых и друг друга ограничивающих. Назначение права и заключается именно в разграничении сталкивающихся между собой интересов. Вопрос о праве только тогда и возникает, когда одному признанному интересу противопоставляется другой тоже признанный и также требующий для себя обеспечения возможного существования»⁴.

В таком случае возникает закономерный вопрос: каким путем можно обеспечить в праве стабильность интересов субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности в виде закрепления оптимального баланса между ними? Для ответа на него потребуется использование методологического потенциала таких понятий, как «механизм» и «механизм правового регулирования», которые позволят продвинуться по пути познания инструментальной специфики изучаемого объекта⁵.

Особую остроту вопросу придает и отсутствие ясности в том, что собой представляет декларированный механизм правового регулирования при сбалансировании интересов государства, общества и личности в сфере обеспечения безопасности. Поэтому для того, чтобы действительно в полной мере осознать сложность и системный характер объектов регулирования, необходимо всесторонне рассмотреть и по возможности однозначно выявить сущность и структуру более общих понятий «механизм» и «механизм правового регулирования».

Толковые словари чаще всего ограничивают понятие «механизм» как 1) устройство, приспособление, состоящее из подвижно соединенных частей, совершающих под действием приложенных сил заданное движение; 2) внутреннее устройство, систему; 3) совокупность процессов, на которых основывается какое-нибудь явление⁶. С учетом этого понятие «правовой механизм» рассматривается в специальной литературе как «система нормативных юридических средств». При этом отмечается, что само понятие отражает отнюдь не все, а лишь отдельные характеристики объекта юридических исследований, концентрируя внимание на структурной организации его регулятивной компоненты⁷.

⁴ Цит. по: Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых политических режимов. М.: Норма, 2006. С. 40.

⁵ См.: Шундилов К. В. Правовые механизмы: Основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 18.

⁶ См., например: Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 251.

⁷ См.: Шундилов К. В. Правовые механизмы: Основы теории. С. 18—19.

По мнению К. В. Шундикова, в отличие от понятия «правовой механизм» (ПМ), понятие «механизм правового регулирования» (МПР) представляет собой систему этапов регулятивного правового воздействия, а его функциональная роль заключается главным образом в обеспечении практической реализации поставленных законодателем целей, реализации интересов субъектов правоотношений безотносительно к их содержательной специфике⁸.

МПР, в отличие от ПМ, характеризуется не всеобщностью, а заданностью при наличии ряда моментов: во-первых, сложность его структурного строения; во-вторых, системность, согласованность организованность его элементов; в-третьих, его способность к динамике, к определенной целенаправленной деятельности; в-четвертых, его подверженность самоуправлению либо внешнему управлению⁹.

При таком подходе МПР при обеспечении¹⁰ баланса жизненно важных интересов государства, общества и личности в сфере безопасности предстает как иерархическая законодательная конструкция, включающая совокупность последовательно организованных этапов регулятивного правового воздействия как звеньев в виде ПМ. Каждое такое звено является относительно автономным инструментальным комплексом, и в таком случае можно говорить о «правовом механизме **установления** баланса интересов», «правовом механизме **обеспечения** баланса интересов»¹¹, «правовом механизме **соблюдения** баланса интересов»¹², «правовом механизме **достижения** баланса интересов», «правовом механизме **реализации** баланса интересов»¹³, «правовом механизме **удержания** баланса интересов» и т.д.

У каждого из этих механизмов правового регулирования есть своя индивидуальная система предметных целей¹⁴; особые интересы субъек-

⁸ См.: Шунди́ков К. В. Правовые механизмы: Основы теории. С. 18.

⁹ Там же. С. 13.

¹⁰ В соответствии со «Словарем русского языка» С. И. Ожегова (М., 1991) термин «обеспечить» означает «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым».

¹¹ Так, среди основных направлений защиты конституционного строя Концепция национальной безопасности Российской Федерации называет «выработку и реализацию региональной политики, *обеспечивающей* оптимальный баланс федеральных и региональных интересов».

¹² В статье 5 Закона РФ «О безопасности» в качестве принципа обеспечения безопасности называется «*соблюдение* баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства».

¹³ См.: Маланьич И. Н. Анализ и оценка соотношения интересов личности, общества и государства при конституционном регулировании права граждан на информацию // Юридические записки. Вып. 17: Государственная власть в России: проблемы осуществления и развития / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2004. С. 98.

¹⁴ Подробнее о *целях* в праве см., например: Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Сов. гос. и право. 1997. № 6; Шунди́ков К. В. Цели и средства в праве: (Общетеоретический аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

тов правоотношений и свой особый определенный «набор» юридических регуляторов (правовых средств), таких как: права, обязанности, запреты, принципы, презумпции, фикции, сроки, процедуры, меры поощрения, меры ответственности и др.¹⁵

Содержательная же организация каждого из указанных выше правовых механизмов отражает специфику юридического воздействия на те или иные общественные отношения, связанные с обеспечением разных видов безопасности.

Поэтому в целях исключения методически неверного смешения вышеназванных правовых механизмов, для более четкого уяснения их необходимо разделить, что в конечном счете повлияет на выработку более эффективных средств действия основополагающего по внедрению в сферу безопасности общего принципа обеспечения безопасности — сбалансированности жизненно важных интересов государства, общества и личности (в отличие от зарубежных стран, в Российской Федерации данный принцип законодательно закреплен еще не полностью).

Во-первых, в Законе РФ «О безопасности» получил закрепление фактически один из ПМ реализации этого принципа, а именно «*соблюдение* баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства»¹⁶.

В соответствии с системным языковым значением «соблюдать» означает «строго придерживаться чего-нибудь, оберегать что-нибудь»¹⁷.

С учетом этого определения под «правовым механизмом соблюдения баланса жизненно важных интересов (ЖВИ) в сфере обеспечения безопасности» следует понимать выполнение нормативно закрепленных требований по поддержанию этого баланса. В таком случае закономерно возникает вопрос: а выполнимы ли требования по поддержанию баланса интересов, если он еще не установлен законодательно, не обеспечен конкретными нормами права и не достигнут для каждого конкретного случая на практике?

Другими словами, закрепив в качестве принципа обеспечения безопасности лишь соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, Закон «О безопасности» не предусматривает других юридических регуляторов (правовых средств реализации) принципа сбалансированности интересов субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности, а именно правовых механизмов «установления баланса интересов», «обеспечения баланса интересов», «достижения баланса интересов», «реализации баланса интересов» и «удержания баланса интересов». Все эти нетождественные ПМ так же, как и «ПМ соблюдения баланса интересов», нуждаются

¹⁵ Подробнее о *сущности* правовых средств см., например: Шундииков К. В. Правовые механизмы: Основы теории.

¹⁶ См.: Статья 5 Закона РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (в ред. Закона РФ от 25.12.92 № 4235-1).

¹⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1991. С. 738.

в законодательном закреплении, ибо каждый по-своему входит в инвентарь средств реализации законодательно закрепленного принципа сбалансированности интересов субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности.

Во-вторых, в отличие от зарубежных стран, в нашей стране до сих пор не получили своего конституционного и законодательного закрепления принципы, которые должны лежать в основе тех или иных правовых механизмов реализации принципа сбалансированности интересов субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности.

В Австрии, например, широко действующим принципом стала обязательная трактовка любых законодательных положений в соответствии с постановлениями Конституционного Суда, касающимися фундаментальных прав, включая *принципы необходимости и пропорциональности*. Эта тенденция, однако, проявилась только в последнее десятилетие — ранее суды считали своей обязанностью применение уголовных и гражданских законов без учета конституционных принципов¹⁸.

В ряде зарубежных стран в качестве принципа, лежащего в основе правового механизма обеспечения сбалансированности интересов субъектов правоотношений в сфере безопасности, рассматривается построение защиты на основании общественного интереса или долга. Например, в Великобритании, исходя из Закона о государственной тайне 1989 г., на общественном интересе или «моральном долге» может строиться защита государственной тайны. Правда, как отмечают комментаторы этого закона, даже в случаях, когда нанесенный ущерб нужно еще доказать, суды вряд ли сочтут убедительными доводы, доказывающие, что любой ущерб был оправдан общественной заинтересованностью в предании огласке некоторых сведений, если только тем самым ущерб не был сведен к нулю¹⁹.

В Норвегии отсутствует однозначное право защиты на основании общественного интереса, но, тем не менее, принцип общественной заинтересованности обычно принимается во внимание как прокурорами, привлекающими к ответственности, так и судами при вынесении решений. Все административные документы являются в принципе доступными общественности, не считая законодательно установленных исключений. Любой человек имеет право доступа к соответствующим документам. Даже если документ отнесен к категории закрытых в соответствии с положениями закона об общественном доступе к документам, отдел администрации, ведающий этими вопросами, обязан проверить, нет ли возможности разрешить доступ к данному документу²⁰.

¹⁸ См.: Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ). М.: Фонд защиты гласности, 1993. С. 23. (Исследование подготовлено международной неправительственной организацией юристов АРТИКЛЪ 19.)

¹⁹ См.: Там же. С. 38.

²⁰ См.: Там же. С. 97.

Таким образом, научному познанию особенностей правовых механизмов реализации принципа сбалансированности ЖВИ интересов государства, общества и личности в различных сферах обеспечения безопасности способствует зарубежный опыт. Последний наглядно демонстрирует инструментальный потенциал и социально-политическую ценность качественных юридических механизмов установления, обеспечения, соблюдения и достижения баланса интересов, их регулятивные возможности, значение и роль в деле обеспечения безопасности.

С учетом зарубежного опыта представляется возможным предложить уточненные формулировки и дать определения понятиям «ПМ», способствующим реализации принципа сбалансированности жизненно важных интересов государства, общества и личности в различных сферах обеспечения безопасности, что позволит более точно отразить суть действия данного принципа.

1. В соответствии с языковым значением «установить» означает «поставить надлежащим образом», «утвердить», «ввести в действие»²¹.

На основе этого определения под «ПМ *установления баланса ЖВИ в сфере безопасности*» целесообразно понимать законодательное закрепление принципа обеспечения сбалансированности интересов субъектов правоотношений в этой сфере, а также закрепление на конституционном уровне совокупности тех принципов, которые лежат в основе того или иного правового механизма его реализации.

В основу ПМ установления баланса ЖВИ положен принцип, в соответствии с которым *в обеспечении развития отношений между государством и личностью решающая роль принадлежит закону, определяющему рамки (пределы) деятельности граждан и власти*²².

Назначение ПМ установления баланса ЖВИ также связано и с законодательным закреплением конкретных интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности. Именно на этом этапе должна проводиться телеологическая экспертиза, необходимая, в частности, для того, чтобы исключить возможность введения в действие правовых средств нецелесообразного характера (т.е. не согласующихся с целевыми ориентирами правовой политики в сфере обеспечения безопасности), а также правовых механизмов, потенциально способных стать орудием разного рода злоупотреблений²³.

Речь в данном случае идет о так называемой проблеме злоупотребления правом, использования правовых средств для достижения, по сути, противоправных ориентиров и создающих возможность для совершения так называемых «законных» правонарушений²⁴. Известен пример

²¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 838.

²² См.: Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005. С. 47.

²³ См.: Шундинов К. В. Правовые механизмы: Основы теории. С. 17.

²⁴ См. об этом: Малиновский А. А. Злоупотребление правом: (Основные концепции). М., 2000; Зайцева С. Г. «Злоупотребление правом» как правовая категория: (Вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.

нарушения промышленной безопасности, когда действующие правовые механизмы, установленные в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г., создавали возможности преднамеренного и фиктивного банкротства вполне «здоровых», действующих, конкурентоспособных предприятий, что используется не только недобросовестными дельцами как средства передела собственности в целях личного обогащения²⁵, но и иностранными спецслужбами для завладения секретами оборонных производств.

При этом также обращалось внимание на то, что российский законодатель далеко не всегда грамотно выстраивает инструментальную компоненту правовых конструкций. В качестве примера неграмотности, ошибок и неудач правоприменения указывалось на практику приватизации в постсоветской России. Приватизированные предприятия были фактически обречены на гибель, поскольку отсутствовали механизмы реализации новых форм собственности. Не был создан и механизм, запрещающий или ограничивающий участие иностранного капитала в приватизации стратегических предприятий²⁶. В результате многие оборонные предприятия стали объектом недобросовестных спекуляций, сознательно обанкрочены, а недобросовестной непродуманной правовой политикой был нанесен значительный ущерб интересам безопасности Российского государства.

2. В свое время Конституционный Суд РФ сформулировал правовые позиции, согласно которым при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать необходимые и строго обусловленные этими целями меры обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов²⁷.

В общеизвестном смысле «обеспечить» означает «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым», а также «огрaдить от кого-чего»²⁸.

С учетом этого определения «ПМ обеспечения баланса интересов» можно определить, во-первых, как нормативно установленный порядок совершения (механизм) реализации конкретных правовых норм, направленных на достижение равновесия всех составляющих баланса интересов различных субъектов правоотношений, а во-вторых, как

²⁵ См.: Шундигов К. В. Правовые механизмы: Основы теории. С. 17.

²⁶ См.: Там же. С. 15.

²⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

²⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 424.

выполнение нормативно закрепленных требований по поддержанию установленного или достигнутого баланса.

В основе указанного правового механизма лежит принцип, в соответствии с которым *законом должно определяться разумное соотношение полномочий властей и прав личности без умаления интересов обеих сторон взаимоотношений*. В данном случае этот механизм направлен на реальное выполнение (гарантирование) этих интересов.

В зарубежных странах в направлении защиты интересов общества и личности правовой механизм обеспечения баланса ЖВИ в сфере безопасности выражается, во-первых, путем повышения уровня защиты граждан от необоснованной ответственности. Так, в Великобритании в интересах защиты граждан от необоснованных обвинений в незаконном разглашении информации, относящейся к государственной безопасности, в законе о государственной тайне, принятом в 1989 г., установлено правило: обвинение должно доказать, что был нанесен ущерб деятельности служб безопасности или разведки или же была высока степень его нанесения (Id, s. 1—4).

Во-вторых, правовой механизм обеспечения баланса ЖВИ в сфере безопасности выражается путем закрепления на конституционном уровне права граждан на сопротивление. Например, в качестве одной из гарантий права выражать и распространять свое мнение может служить статья 21 Конституции Португальской Республики, которая так и называется «Право на сопротивление»: «Каждый пользуется правом оказывать сопротивление любому приказу, который наносит ущерб его правам и свободам и их гарантиям, а также применять силу для отпора любой агрессии, если невозможно обратиться к представителям власти».

В-третьих, баланс интересов в зарубежных странах может обеспечиваться и путем снижения ответственности граждан, совершающих деяния, связанные с разглашением секретной информации. Так, в соответствии с уголовным законодательством Швейцарии, лицо не наказывается, если оно разгласило тайну с согласия правомочного лица или на основании полученного по ходатайству лица письменного согласия вышестоящего органа или органа надзора.

В этой же стране обеспечению баланса в сторону защиты интересов граждан в процессе судебного разбирательства служит отказ судьи от наказания вообще, если доведенная до сведения общественности тайна имеет небольшое значение. Такая норма, в частности, предусмотрена в статье 293 УК Швейцарии «Опубликование сведений из должностных актов, которые необходимо содержать в тайне»²⁹.

В-четвертых, обеспечение баланса интересов может осуществляться и путем закрепления в конституции страны положений о дополнительных гарантиях реализации прав граждан на свободу слова и мнe-

²⁹ См.: УК Швейцарии / Пер. с нем. М.: Зерцало, 2000. С. 96.

ний, а также реализации интересов граждан на доступ и получение информации.

Так, в Испании с целью информирования общественности засекреченные материалы должны иметь описание, аннотации (в соответствии с законом о государственной тайне)³⁰.

Аналогичное положение закреплено в Конституции Турецкой Республики (статья 13): «Общие и специальные основания для ограничений основных прав и свобод не должны противоречить требованиям демократического устройства общества и не должны быть навязаны для любой иной цели, кроме тех, для которых они предписаны».

В Великобритании в случае правонарушений, связанных с незаконным разглашением информации, относящейся к государственной тайне, обвинение должно доказать, что был нанесен ущерб³¹.

В Конституции Португалии (пункт 4 статьи 37) с этой же целью закреплено важное положение: «Все физическим и юридическим лицам на равных условиях реально обеспечивается право на ответ и опровержение информации, а также право на возмещение причиненного ущерба».

3. В соответствии с нормой литературного языка «соблюдать» означает «строго придерживаться чего-нибудь, оберегать чего-нибудь»³².

С учетом этого определения под «ПМ соблюдения баланса ЖВИ в сфере обеспечения безопасности» логично понимать выполнение нормативно закрепленных требований по поддержанию достигнутого баланса в этой сфере.

В основе ПМ соблюдения баланса ЖВИ в сферах обеспечения тех или иных видов безопасности лежит принцип, который проявляется в *неизбежности определенных ограничений прав и свобод в связи с необходимостью нормального функционирования общества и государства, однако в том случае и в той мере, в каких они предусмотрены в конституции или в изданных на ее основе законах*.

Исследование, проведенное С. В. Пчелинцевым, позволило сделать вывод о том, что важными составляющими (составными) частями соблюдения оптимального баланса интересов личности, общества и государства на конкретных этапах их развития являются вопрос о пределах осуществления прав и свобод граждан (в том числе в связи с проблемой злоупотребления правами и свободами) и вопрос о возможных ограничениях прав и свобод граждан (в том числе о пределах ограничения прав и свобод граждан)³³.

Примером одной из форм таких ограничений называют ограничение прав и свобод в определенных целях, в частности — для обеспечения

³⁰ См.: Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ). С. 23.

³¹ См.: Там же. С. 38.

³² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 738.

³³ См.: Пчелинцев С. В. Указ. соч. С. 67.

безопасности государства или публичного порядка³⁴. Как отмечает профессор В. И. Гойман, целью ограничения прав и свобод граждан является нахождение разумного компромисса между общественной необходимостью и интересами обладателя прав³⁵.

Так, в статье 49 Конституции Румынии установлено, что «... осуществление некоторых прав и свобод может быть ограничено только законом и только если это в соответствующем случае необходимо в целях защиты национальной безопасности».

Согласно шведскому закону о государственной тайне 1980 г., если правительственный служащий раскроет прессе информацию в нарушение закона о государственной тайне, то ни он, ни главный (ответственный) редактор не будут привлечены к ответственности, если только информация не угрожает национальной безопасности или другим важным государственным интересам. Но если опасность существует, к ответственности могут быть привлечены не только источник и главный редактор (причем последний может быть принужден раскрыть имя источника, если оно неизвестно), но и другие сотрудники средства массовой информации, ответственные за публикацию³⁶.

Одной из гарантий права граждан выражать и распространять свое мнение служит статья 19 Основного закона ФРГ, гласящая: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд». Однако в этой же статье содержится оговорка, устанавливающая, что «этот принцип не касается положения 2 абзаца 2 статьи 10, в котором говорится об ограничениях, служащих защите основ свободного демократического строя, обеспечению безопасности Федерации или земель».

В направлении защиты интересов государства правовой механизм соблюдения баланса жизненно важных интересов в сфере обеспечения государственной безопасности выражается, во-первых, в прямом запрещении на конституционном уровне злоупотребления основными правами и свободами. Так, статья 14 Конституции Турецкой Республики закрепила следующее положение: «Никакие зафиксированные в конституции права и свободы не должны осуществляться с целью ... создания угрозы существованию Турецкого государства и Республики...».

Во-вторых, указанный ПМ соблюдения баланса жизненно важных интересов в сфере безопасности направлен на усиление уголовной

³⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. 4-е изд. М.: Норма, 2005. С. 162—163.

³⁵ См.: Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву («круглый стол» журнала «Государство и право») / Сост. Л. А. Морозова // Государство и право. 1998. № 7. С. 26.

³⁶ См. об этом: Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ). С. 136.

ответственности граждан за разглашение сведений секретного характера. Например, статья 5 УК Швеции устанавливает: «Лицо, которое с целью оказания помощи иностранной державе без законных полномочий ... передает, предоставляет или иным образом выдает информацию, касающуюся оборонных сооружений, вооружения, снабжения, импорта, экспорта производственных технологий, переговоров, решений или других условий, раскрытие которых иностранной державе может причинить вред всей обороне Королевства, или, иным образом, безопасности Королевства, должно быть приговорено независимо от того, является ли эта информация правильной или нет, за шпионаж к тюремному заключению...».

В ФРГ ПМ соблюдения баланса интересов в сфере обеспечения государственной безопасности в направлении защиты интересов государства осуществляется за счет исключения из разведывательной деятельности, создающей угрозу безопасности страны, деятельности для информирования общественности через прессу и радиовещание о проведенной деятельности³⁷.

Как составную часть правового арсенала, призванного обеспечить интересы личности, общества и государства путем отдельных ограничений, границы которых определены законом, гарантируются и охраняются наиболее важные права и свободы личности, в юридической литературе рассматривают правовые режимы³⁸.

В научной литературе подчеркивается, что правовые режимы «обеспечивают устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, определенного участка социальной жизни, содействуют оптимальному использованию конкретных объектов»³⁹.

В качестве одного из режимов, направленного на обеспечение государственной безопасности, выделяется «правовой режим защиты государственной тайны»⁴⁰. При установлении этого правового режима законодатель стремился, прежде всего, к обеспечению интересов государственной безопасности путем засекречивания и ограничения доступа к определенной категории сведений и одновременно к установлению и поддержанию в нем необходимого «правового климата» для гарантирования интересов граждан и восстановления нарушенных их прав и свобод в данной сфере⁴¹.

³⁷ См. параграф 109f УК ФРГ.

³⁸ Использование института этих режимов, считает В. Б. Рушайло, позволяет государству *путем ограничения* определенных законом прав и свобод граждан обеспечить их личную безопасность, а также безопасность государства и общества (см.: Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 60—62).

³⁹ Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 98.

⁴⁰ См.: Рушайло В. Б. Указ соч. С. 60—62.

⁴¹ См. об этом: Шундилов К. В. Правовые механизмы: Основы теории. С. 20.

В данном случае комплексное применение режимных мер создает на пути проникновения к информации своеобразные барьеры, попытки преодоления которых демаскирует противоправную деятельность по добыванию информации и формирует условия для эффективного и своевременного предупреждения этой деятельности⁴².

Вместе с тем использование правового режима защиты государственной тайны позволяет государству не только ограничивать определенные законом права и свободы граждан, но и обеспечить их баланс с интересами государства. Так, среди административно-правовых мер, входящих в состав режима защиты государственной тайны, в юридической литературе выделяют три группы: 1) меры, устанавливающие порядок отнесения сведений к государственной тайне, их засекречивания и рассекречивания; 2) меры, непосредственно направленные на обеспечение сохранности сведений, составляющих государственную тайну; 3) меры, обеспечивающие соблюдение установленного порядка деятельности в сфере защиты государственной тайны⁴³.

Обращаем внимание, что в первую группу входят режимные меры, направленные на реализацию интересов как государства (выделение сведений, составляющих государственную тайну, из общего массива информации), так и граждан (определение сведений, которые не могут быть отнесены к государственной тайне). Без решения данной задачи обеспечения комплекса предметных целей правового регулирования защиты государственной тайны не представляется возможным обеспечение безопасности указанных субъектов правоотношений в этой сфере.

4. В системе языка «достижение (достичь)» означает «положительный результат каких-нибудь усилий, успех»⁴⁴.

Как отмечается в литературе, в конечных результатах, которые должны быть получены при использовании юридических средств на практике, отражается содержание предметных целей. Эти же цели в свою очередь отражают своим содержанием и конкретные последствия правового регулирования, выраженные в определенных изменениях в системе социальных отношений, которых не существовало до использования правового инструментария⁴⁵.

С учетом сказанного категорию «ПМ *достижения* баланса ЖВИ» в различных сферах обеспечения безопасности можно определить как деятельность государства по приведению в состояние равновесия каких-либо элементов системы обеспечения безопасности с использованием юридических средств для достижения цели, выражающейся в стремле-

⁴² См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: [монография / Ю. И. Авдеев, С. В. Аленкин, В. В. Алешин и др.]; Под ред. проф. А. В. Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 347.

⁴³ См.: Там же. С. 346.

⁴⁴ См.: Там же. С. 180.

⁴⁵ См. об этом: Шундилов К. В. Правовые механизмы: Основы теории. С. 16.

нии к наиболее полному обеспечению интересов различных субъектов правоотношений, руководствуясь четко определенными и нормативно закрепленными критериями.

В основу данного механизма положен принцип, связанный с *необходимостью достижения «социального равновесия, разумного и устойчивого»*⁴⁶. По образному выражению американского ученого С. Нирина, разумный баланс интересов личности и государства является условием достижения «социального равновесия, разумного и устойчивого»⁴⁷.

Необходимость определения разумного баланса интересов в сфере безопасности обуславливается существующей позицией, в соответствии с которой «нормы, позволяющие ограничить действие некоторых прав человека, вводятся с целью установления равновесия между правами отдельных граждан и интересами общества и государства в целом, а также в случаях, когда между ними могут возникнуть противоречия»⁴⁸.

Не случайно в своем обращении с приветствием к участникам научно-практической конференции «Пять лет российскому Закону «О государственной тайне», проходившей в сентябре 1998 г. в Санкт-Петербургском государственном университете, бывший Президент РФ В. В. Путин, касаясь этого принципа, подчеркнул: «Все нам крайне необходимо, чтобы принимаемые меры в деле укрепления режима секретности в стране были юридически обоснованы, взвешены и разумны, точно соответствовали динамично изменяющейся обстановке и не создавали при этом ненужных трудностей в деятельности предприятий, коммерческих организаций, воинских частей, не ущемляли законных прав и интересов граждан»⁴⁹.

Категория «достижение баланса интересов субъектов правоотношений» в сфере безопасности имеет и другую цель, а именно — содействовать эффективному разрешению имеющихся конфликтов в условиях (в ходе) изменения тех или иных социальных процессов. Такие конфликты могут, например, возникать «из-за несоответствия практической роли лица (лиц) в общественной жизни его социальному положению, а также из соотношения между правами и обязанностями лица»⁵⁰.

Механизм правового регулирования достижения баланса интересов субъектов правоотношений в сферах безопасности обеспечивается, как правило, судебными органами, которыми этот процесс доводится до определенного логического результата (разрешения конфликтов), заклю-

⁴⁶ Цит. по: Пчелинцев С. В. Указ. соч. С. 41.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Горшкова С. А. Дерогация по Европейской Конвенции и Россия // Московский журнал международного права. 1999. № 4. С. 83—84.

⁴⁹ Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: Учеб. пособие / Под общей ред. М. А. Вуса и А. В. Фёдорова. 2 изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2005. С. 60.

⁵⁰ Философская энциклопедия. М., 1970. С. 119.

чающегося в устранении имеющихся между указанными субъектами противоречий.

В судебной практике большинства зарубежных стран для достижения соответствующего баланса интересов используется, прежде всего, так называемый «метод взвешивания» соответствующих ценностей и построения системы приоритетов, действующий по принципу социальной справедливости, когда в жертву приносится меньшая социальная ценность ради сохранения большей ценности. При этом принимается во внимание и то, что задача раскрытия преступления далеко не всегда должна решаться ценой отказа от гарантий права на свободу мысли и слова.

5. Категория «реализация баланса интересов» определяется в юридической литературе как установление четких ориентиров (указаний) на ограничение прав, например, на информацию. Считается, что существо этих ограничений выражается формулой: соразмерность — справедливость — законность⁵¹.

С этим мнением трудно согласиться, ибо «реализация» в системе литературного языка означает «осуществление, исполнение чего-либо»⁵².

С учетом этого определения категорию «реализация баланса интересов» целесообразнее определить как оптимальное и своевременное использование позитивных результатов, полученных в ходе достижения, обеспечения и систематического поддержания условного динамического равновесия приоритетных интересов субъектов правоотношений. Другими словами, в данном случае речь идет о внедрении преимуществ, выгод, полученных в результате установленного (действующего) баланса интересов.

Благодаря ПМ реализации баланса интересов субъекты правоотношений в сфере обеспечения безопасности получают равный доступ к законным формам осуществления своих интересов. Этот механизм выполняет функцию защиты интересов государства, а также субъективных прав человека и гражданина. В его задачи входят охрана и восстановление нарушенных прав и интересов.

Например, реализацией баланса интересов государства, общества и личности в сфере обеспечения государственной безопасности следует считать снижение количества должностных преступлений в течение определенного периода в сфере защиты государственной тайны и повышение уровня сознательности офицеров-«секретчиков», сознательно идущих на сотрудничество с российскими спецслужбами и отказывающихся идти на такое сотрудничество с зарубежными спецслужбами. Результатом реализации существующего баланса интересов в сфере обеспечения безопасности могут стать смягчение самого режима секретности, минимизация сведений, подпадающих под правовую квалификацию «гостайна».

⁵¹ См.: Маланьич И. Н. Указ. соч. С. 101.

⁵² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 670.

6. В русском литературном языке «удержать» означает «сохранить, сберечь»⁵³.

С учетом этого категорию «правовой механизм удержания баланса интересов» можно определить как совокупность регулярно проводимых мероприятий (по контролю, дальнейшему развитию и совершенствованию), позволяющих поддерживать (сохранять) достигнутое, условное динамическое равновесие интересов субъектов правоотношений.

Средствами «удержания (поддержания) баланса интересов» в сфере обеспечения безопасности могут стать, например: повышение уровня денежного довольствия военнослужащим Российской Армии; расширение направляемого в их адрес «социального пакета» (наряду с высокими требованиями профессионального отбора и повышенными санкциями, например, за разглашение государственной тайны); выделение дополнительных материальных ресурсов и денежных средств на перевооружение армии; создание и регулярная, систематическая реорганизация структур, ответственных за контроль; совершенствование аппарата военного управления; борьба со структурами, препятствующими обеспечению баланса интересов и их заблаговременное выявление; минимизация номенклатуры лиц, допущенных к секретным, совершенно секретным и секретным сведениям особой важности, стимулирующие выплаты в научной сфере за работу с материалами, составляющими гостайну, и т.п.

Анализ баланса интересов в сфере обеспечения безопасности позволяет сделать следующие выводы:

1. В настоящее время вполне созрели условия для того, чтобы теоретическую концепцию о механизме правового регулирования сбалансированности ЖВИ государства, общества и личности в сфере безопасности перевести в плоскость нормативно-правовых конструкций. Для этого необходимо ввести в Закон РФ «О безопасности» (в редакции Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2288 и Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ) соответствующие коррективы в целях:

— нормативного установления правовых механизмов реализации указанного принципа обеспечения безопасности, что позволит этим механизмам обладать признаком общеобязательности;

— закрепления дефиниций правовых механизмов реализации данного принципа обеспечения безопасности;

— направления правовых механизмов установления, обеспечения, соблюдения, достижения и реализации баланса интересов личности, общества и государства на формирование совокупности согласованных и взаимосвязанных интересов;

— ориентирования баланса интересов субъектов правоотношений в сфере безопасности на достижение конкретного правового результата

⁵³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 824.

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

(определенной цели правового регулирования), тем самым обеспечивая ему целенаправленность и результативность юридической деятельности.

2. Более четкое определение и законодательное закрепление содержания понятий, связанных с категориями «баланс интересов» и «механизм его правового регулирования», будет иметь важное значение для практики применения норм конституционного законодательства в сфере обеспечения безопасности, ибо позволит:

— максимально интегрировать интересы субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности, скорректировать их поведенческую направленность в этой сфере;

— дать оценку степени эффективности деятельности государственной власти и ее органов по защите интересов общества в целом и интересов каждого отдельного человека и гражданина;

— облегчить выявление ущерба, наносимого этим интересам негативным отношением к ним со стороны тех или иных субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности;

— направить интересы субъектов правоотношений в сфере безопасности на формирование и укрепление сильной демократической власти и сильного демократического государства в нашей стране.