

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342.4

DOI: 10.22394/2074-7306-2021-1-2-67-73

ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Баранов Павел Петрович – Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

Аннотация

В статье анализируются философские, социальные, юридические и политические аспекты проблемы ограничения прав и свобод личности. Рассматривая систему ограничений прав и свобод как составную часть механизма реализации и обеспечения прав и свобод личности, автор останавливается на проблеме соразмерности и законности соответствующих ограничений. В статье анализируются конституционно-правовые основания подобных ограничений, а также роль Конституционного Суда РФ в механизме защиты прав и свобод от чрезмерных ограничений. Отдельное внимание уделяется правовой позиции Конституционного Суда РФ, о признании соответствующими Конституции РФ региональных «коронавирусных» ограничений прав и свобод.

Ключевые слова: законность, злоупотребление правом, иерархия конституционных ценностей, Конституционный Суд РФ, ограничение прав и свобод, правовое государство, свобода, субъективные права и свободы.

Институт ограничения прав и свобод традиционно выступает как один из наиболее обсуждаемых в современной юридической науке. Актуальные тенденции и направления развития российской правовой системы, особенно в последнее десятилетие, способствовали появлению богатого фактического материала достойного обсуждения. Дискуссии о целесообразности тех или иных ограничений, в большей степени затрагивающих сферу политической свободы, стали неотъемлемой частью современного научного пространства России. Особенностью современной дискуссии о целесообразности введения тех или иных ограничений субъективных прав выступает ее ярко выраженная политическая и геополитическая окраска. И если на первых этапах развития молодой российской государственности соответствующая дискуссия проходила в большей степени в системе формально-юридических координат, а целесообразность тех или иных ограничений оценивалась с точки зрения оптимизации механизмов правового регулирования и развития тогда еще «молодых» институтов реальной демократии, то сегодня значительный вес приобретает геополитический фактор, зачастую выступая в качестве единственного способа оценки перспективности и целесообразности очередного законодательного изменения.

Одновременно отметим, что основы теории ограничения субъективных прав и свобод были заложены в большей степени в последнее десятилетие прошлого века. Это не означает, что в советской юридической науке идее ограничения прав и свобод не уделялось необходимого внимания, как минимум на уровне теории. Напомним, что ст. 39 Конституции СССР 1977 г. содержала традиционное для современной юридической науки краеугольное положение о том, что «использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан»¹.

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. 1977 № 41 Ст. 617.

Более подробно, в отличие от действующей Конституции, проблема ограничения прав и свобод граждан не затрагивалась. Однако нельзя не признать, что соответствующие общетеоретические научные размышления советских ученых всегда были ограничены жесткими рамками государственной идеологии, основанной на непогрешимости идеи социалистического строительства и значительном преувеличении реальных возможностей социалистической демократии. Не случайно в Конституции СССР 1977 г. использовались такие формулировки как «подлинная демократия для трудящихся масс», «общество подлинной демократии» и др.

Последнее обстоятельство не означает, что советская политическая система не видела дальнейших путей своего развития и совершенствования. Так, в ст. 9 Конституции СССР 1977 г. основными направлениями развития политической системы советского общества и социалистической демократии выступали: «все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля... расширение гласности, постоянный учет общественного мнения». Однако в целом, реальный механизм контроля над институтом ограничений прав граждан советской юридической наукой не разрабатывался. Одновременно отметим, что обоснование необходимости ограничения тех или иных прав и свобод на различных этапах формирования и развития советской власти и советского государства в трудах советских ученых, безусловно, присутствовали (права буржуазии, избирательные права, права на забастовку, выход их гражданства и др.) [1–2].

Отметим также, что сама проблематика ограничения субъективных прав и свобод активно использовалась советскими учеными для критики либеральных буржуазных правовых концепций, рассматривающих естественные и неотчуждаемые права и свободы, как фактор ограничения государственной власти [3, с. 86]. Исходный тезис таких утверждений достаточно сложно опровергнуть, и сегодня – сколько бы государство не провозглашало безусловную ценность (самоценность) и естественность прав личности, оно и дня не сможет прожить без их ограничения.

Однако, на наш взгляд, действительный интерес к проблеме ограничений субъективных прав и свобод в ее конкретно правовом и общетеоретическом представлении, возник непосредственно, в момент наиболее пристального внимания к проблеме реализации и обеспечения прав и свобод, отмеченного в последнее десятилетие прошлого века. И это не случайно. Провозгласив, вслед за Конституцией 1993 г., права и свободы в качестве высшей ценности, таким образом, зафиксировав переход от социалистической идеологии к новой либеральной, молодая российская наука была вынуждена «заново» найти и сформулировать общетеоретические и концептуальные обоснования для ограничения прав и свобод, которые в новой российской действительности требовали значительно более четкой и обоснованной аргументации. Это и предредило огромное количество научных исследований в области механизма ограничения прав и свобод личности как элемента общего механизма реализации и обеспечения прав и свобод. Одновременно следует учитывать, что в общем виде идея необходимости законодательного ограничения естественных и неотчуждаемых прав и свобод, в той или иной форме, уже была сформулирована в теории правовой мысли. Отечественным авторам оставалось описать проблему применительно к национальным реалиям, характеризующим конкретный исторический этап развития конституционно-правовых отношений, тем более что «новая» российская конституция содержала достаточно четкие правовые ориентиры для системы возможных ограничений прав и свобод.

Систематизируя основные части и элементы соответствующей дискуссии обозначенного периода, выделим ее основные тезисы:

- в основе идеи ограничения прав и свобод лежит идея реализации и обеспечения прав и свобод;
- свобода человеческой личности неразрывно связана со свободой других лиц, однако любая свобода не абсолютна, ведь жить в обществе и быть свободным от общества нельзя;
- пользование правами неразрывно связано с ответственностью перед другими индивидуумами и государством, а также принципами гуманности, солидарности, нравственности, что и предвосхищает границы человеческой свободы;

- критерии ограничения (пределы, границы использования) прав и свобод должны соответствовать сложившейся в обществе системе социально значимых ценностей;
- ограничение прав и свобод – это способ разрешения конфликта интересов между человеком и другим человеком, человеком и государством.

Достаточно оригинальной представляется точка зрения В.А. Толстика, в соответствии с которой поиск причин для обоснования ограничения прав и свобод совершенно бессмысленен в абстрактно-теоретическом плане, т. к. соответствующие цели не являются универсальными, а право одного человека зачастую исключает наличие права у другого лица [4, с. 37; 5, с. 160–161].

Отметим также, что в юридической науке предпринимаются попытки дополнительным образом легитимизировать институт сужения материального содержания того или иного субъективного права путем обособления понятий «ограничение прав и свобод» и «имманентные пределы прав и свобод» [6, с. 6–8; 7, с. 5]. Однако, на наш взгляд, и в том, и в другом случае речь идет о соответствующем изъятии из правового статуса. В первом случае – на стадии непосредственной реализации субъективного права, во втором случае – на стадии наполнения конкретным субъективным права содержанием, предшествующим его реализации.

Однако и в том и другом случае речь идет о сужении материального содержания субъективного права, а тот факт, что это происходит на различных стадиях правореализации, не является сколько-нибудь принципиальным. С подобным подходом можно было бы согласиться, если бы имманентные пределы субъективного права выступали состоянием, обладающим хоть минимальными признаками стабильности и постоянства. Однако – это не так. Бесконечно изменяя и модифицируя условные «имманентные пределы», исходя из соображений юридической, политической или геополитической целесообразности, мы, по сути, нивелируем соответствующую идею. При этом конечному потребителю субъективного права не важно, на какой стадии он лишается тех или иных правовых возможностей – на стадии определения пределов реализации субъективного права или на стадии последующих изъятий, в смысле, ограничений. Кроме того, сам «момент перехода» имманентных пределов в соответствующие ограничения зафиксировать достаточно сложно. Как справедливо отмечал в свое время В.И. Крусс «не проявленное вовне ограничено быть не может, но то, что проявлено (предметно конкретизировано), уже ограничено» [4, с. 20–42].

В конечном итоге обсуждение проблемы ограничения конкретных субъективных прав и свобод в современной России свелось к проблеме обсуждения соразмерности соответствующих ограничений конституционно-значимым целям, проблеме иерархии конституционных ценностей и вопросу о соотношении частного и публичного в конституционно-правовом регулировании. Отдельного внимания в этой связи совершенно справедливо заслуживает деятельность Конституционного Суда РФ.

Реализуя одно из своих важнейших полномочий – по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод проверять конституционность федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле (в последней редакции Федерального конституционного закона «О конституционном Суде РФ» круг нормативных актов, подлежащих проверке стал значительно шире)¹, Конституционный Суд РФ выступает основным и наиболее действенным органом государственной власти, стоящим на страже основных прав и свобод граждан.

Нередко в широком общетеоретическом ключе проблема ограничения прав и свобод рассматривается в контексте общетеоретической проблемы злоупотребления правом. В частности, к злоупотреблению правом относят злоупотребление свободой слова, злоупотребление правом на мирные демонстрации, злоупотребление свободой ассоциаций и др. Ряд авторов сводит проблему злоупотребления правом в публично-правовой сфере к злоупотреблению правом (полномочиями) органами публичной власти [8].

Другие авторы, рассматривая проблему злоупотребления правом в уголовно-процессуальной сфере, используют данную правовую конструкцию применительно ко всем без

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.

исключения участникам уголовного процесса [9]. Напомним, что современное российское законодательство рассматривает институт злоупотребления правом только применительно к сфере частного-правовых интересов. Однако соответствующие научные исследования в публично-правовой сфере также представляются нам достаточно перспективными.

Напомним, что в России не существует специального базового закона, регламентирующего критерии и порядок ограничения субъективных прав и свобод. Правовым основанием для соответствующих ограничений выступает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в соответствии с которой «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В литературе можно встретить утверждение, что впервые аналогичное положение в несколько усеченном виде появилось в Конституции РСФСР 1978 г., тогда как в тексте предыдущих советских Конституций данное положение не фигурировало [10, с. 78].

С подобным утверждением можно согласиться лишь отчасти. Следует учитывать важное обстоятельство. Речь идет об одной из последних редакций Конституции РСФСР 1978 г. Соответствующие изменения датированы апрелем 1992 года и вносились уже не «Законом РСФСР», а «Законом РФ», да и сама Конституция к этому моменту именовалась не «Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», а «Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России», поэтому ставить соответствующий текст Основного Закона в ряд других советских конституций не вполне корректно. Это относительно самостоятельный документ, который не имеет практически никакой связи с исходным текстом Конституции РСФСР 1978 г.

Нельзя с полной долей уверенности утверждать, какой именно конкретно-правовой смысл стремился вложить законодатель в соответствующие положения. Последнее замечание касается текста обеих конституций, которые мы упомянули. Однако с уверенностью можно утверждать, что в современном правовом пространстве России конституционные положения, касающиеся возможности ограничений прав и следует трактовать следующим образом:

- все без исключения права и свободы могут быть ограничены;
- все права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом или на основании федерального закона (предполагается понимание категории «федеральный закон» в широком смысле);
- перечень целей, во имя которых могут быть ограничены права и свободы максимально широк, что позволяет говорить о явном приоритете в данном вопросе публичных интересов над частными.

Некоторые исследователи, рассматривают вопрос о возможности ограничения тех или иных прав в контексте иерархии соответствующих прав. В частности на основе анализа ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, в соответствии с которой «не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 – 54 Конституции Российской Федерации», делается вывод о делении всех прав на абсолютные, не подлежащие ограничениям ни в каких случаях, и все остальные [11, с. 17, 24]. На наш взгляд, с такими выводами нельзя согласиться, ведь соответствующие конституционные положения задают определенную иерархичность системе прав и свобод исключительно в контексте института чрезвычайного положения. Базовой же конституционной установкой в сфере ограничений прав и свобод выступают положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Практика конституционного правосудия подтверждает соответствующие выводы. Именно такое понимание ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 56 Конституции РФ вытекает, например, из Определения Конституционного Суда РФ от 29.05.2007 № 428-О-0¹.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2007 № 428-О-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шаклеина Владимира Андреевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"» // СПС «КонсультантПлюс».

Отметим, что «эпоха коронавируса» актуализировала не только проблему соразмерности ограничений прав и свобод конституционно-значимым целям, но и, казалось бы, давно забытую и пройденную проблему правомерности и законности таких ограничений. Речь идет о том, что на момент введения коронавирусных ограничений в субъектах Российской Федерации соответствующих оснований для последних в федеральном законодательстве еще не существовало. Впоследствии они появились, однако в течение определенного времени региональные власти, по сути, нарушали положения ст. 55 Конституции РФ. Однако, еще до появления на свет «знакового» постановления Конституционного Суда, многие исследователи сходились во мнении, что признание соответствующих ограничений незаконными и, в частности, противоречащими Конституции, повлекут катастрофические последствия для правоприменительной системы, поэтому «положительное» решение этого вопроса маловероятно [12, с. 32–34]. Подобные ожидания оправдались.

В своем постановлении от 25.12.2020 № 49-П Конституционный Суд РФ, отметив экстраординарность ситуации и факт оперативного (опережающего) правового регулирования, спустя незначительный период времени «легитимированного правовыми актами федерального уровня», признал соответствующее нормотворчество регионального уровня не противоречащим Конституции РФ¹. На наш взгляд, подобной ситуации могло бы и не случиться, если бы федеральный законодатель заблаговременно внес соответствующие изменения, ведь, несмотря на реальную экстраординарность ситуации, необходимое время в его распоряжении все же имелось.

В заключение отметим, что возможность ограничения базовых, основополагающих, естественных и неотчуждаемых (соответствующих формулировок может быть сколько угодно много) прав и свобод человека – это основа, на которой покоится благополучное функционирование любого современного государства. Права и свободы не могут существовать без их ограничения. Абсолютное право, как и абсолютная свобода – это фикция. Только в результате своего ограничения права и свободы обретают реальные возможности для практической реализации. Не случайно конституционные положения о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ) соседствуют с указанием на то, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ст. 17 Конституции РФ).

По своей юридической природе проблема ограничения прав и свобод, с одной стороны, характеризует вопрос о соотношении частных и публичных интересов, с другой – позволяет разрешать конфликты интересов между отдельными индивидуумами. Пресловутый механизм обеспечения прав и свобод в обязательном порядке включает в себя и основания для их ограничения.

На сегодняшний день в научном сознании сформировалось адекватное и прагматичное понимание самой идеи законодательного ограничения прав и свобод, как минимум, на общетеоретическом и концептуальном уровнях. Нельзя не отметить, что определенный вклад в этот вопрос внесла и советская юридическая наука, в том числе, последовательно критикуя либеральную идею правового государства.

На наш взгляд, на сегодня основные проблемы в соответствующей сфере лежат в плоскости определения соразмерности тех или иных ограничений конституционных прав конституционно значимым целям. Особый отпечаток на анализ и подходы к решению данных вопросов в современной России накладывает, так называемый, геополитический фактор. Нельзя не заметить, что за последнее десятилетие материальное содержание некоторых субъективных прав и свобод существенным образом сократилось.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области "О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области" в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть II). Ст. 289.

Подобные тенденции, даже при учете специфики правового регулирования в данной сфере на конкретном этапе исторического развития, вызывают вполне закономерную озабоченность у большей части научного сообщества. Одновременно актуализируется соответствующее направление в деятельности Конституционного Суда РФ как основного органа внутригосударственного контроля над всей системой юридических (законных по формальным критериям) ограничений прав и свобод. Отметим также, что в «эпоху коронавируса» актуализировалась проблема правомерности (законности) ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. Фарберов Н.П. Советская конституция в двух главных фазах развития социалистического государства // Советское право в первой и второй главных фазах развития социалистического государства: тезисы докладов на научной сессии Всесоюзного института юридических наук. М, 1951. С. 10 – 13.
2. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1987. 367 с.
3. Малицкий А. Советское государственное право. Харьков: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1926. 322 с.
4. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» // Государство и право. 1998. № 7.
5. Толстик В.А. Противоречия в понимании и практике ограничения прав и свобод человека и гражданина // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч. 1. Н. Новгород, 1998. С. 160 – 161.
6. Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав: понятие и пределы // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Н. Новгород, 1998. Ч.1.
7. Эбзеев Б.С. Конституция определяет жизнь каждого из нас (Интервью с Б.С. Эбзеевым) // Юрист. 2020. № 2. С. 2–9.
8. Ванин В.В., Мирошник С.В. Злоупотребление правом в частноправовых и публично-правовых отношениях // Гражданское право. 2020. № 5. С. 11–14.
9. Доница Д.А. Мировой суд как регулятор уголовно-процессуальных отношений, содержащих признаки злоупотребления правом // Мировой судья. 2021. № 2. С. 3–8.
10. Шумилова Т.А., Мурзова М.А. Ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина // Вестник Поволжского института управления. 2009. № 2. С. 77–83.
11. Шустров Д.Г. Аксиология Конституции РФ 1993 года // Социально-политические науки. 2015. № 4. С. 14–26.
12. Коновалов А.М. Законно ли введены режим повышенной готовности и последовавшие за ним ограничения прав и свобод на территориях субъектов Российской Федерации? // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 32–34.

Baranov Pavel Petrovich, Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head of Department of Constitutional and Municipal Law, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: pravosoznanie@gmail.com

PROBLEMS OF LIMITING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

Abstract

The article analyzes the philosophical, social, legal and political aspects of the problem of limiting the rights and freedoms of the individual. Considering the system of restrictions on rights and free as an integral part of the realization of the rights and freedoms of the individual, the author dwells on the problem of proportionality and legality of the corresponding restrictions. The article analyzes

the constitutional and legal grounds for such restrictions. Special attention is paid to the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, on the Constitution of the Russian Federation of regional "coronavirus" restrictions on rights and freedoms.

Keywords: *Constitutional Court of the Russian Federation, freedom, subjective rights and freedoms, hierarchy of constitutional values, legality, overindulgence of the right, restriction of rights and freedoms, rule of law.*

References

1. Farberov N.P. Sovetskaya konstituciya v dvuh glavnyh fazah razvitiya socialistichesko-gosudarstva // Sovetskoe pravo v pervoj i vtoroj glavnyh fazah razvitiya socialisticheskogo gosudarstva: tezisy dokladov na nauchnoj sessii Vsesoyuznogo instituta yuridicheskikh nauk. M, 1951. P. 10 – 13.
2. Kukushkin YU.S., CHistyakov O.I. Ocherk istorii Sovetskoj Konstitucii. 2-e izd., dop. M.: Politizdat, 1987. 367 p.
3. Malickij A. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo. Har'kov: YUridicheskoe izdatel'stvo NKYU USSR, 1926. 322 p.
4. Principy, predely, osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka po rossijskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu: «Kruglyj stol» // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 7.
5. Tolstik V.A. Protivorechiya v ponimanii i praktike ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Teoriya i praktika ogranicheniya prav cheloveka po rossijskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu. CH. 1. N. Novgorod, 1998. P. 160 – 161.
6. Ebzeev B.S. Ogranicheniya konstitucionnyh prav: ponyatie i predely // Teoriya i praktika ogranicheniya prav cheloveka po rossijskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu. N. Novgorod, 1998. CH.1.
7. Ebzeev B.S. Konstituciya opredelyaet zhizn' kazhdogo iz nas (Interv'yu s B.S. Ebzeevym) // YUrist. 2020. № 2. P. 2–9.
8. Vanin V.V., Miroshnik S.V. Zloupotreblenie pravom v chastnopravovyh i publichno-pravovyh otnosheniyah // Grazhdanskoe pravo. 2020. № 5. P. 11–14.
9. Donika D.A. Mirovoj sud kak regulyator ugolovno-processual'nyh otnoshenij, soderzha-shchih priznaki zloupotrebleniya pravom // Mirovoj sud'ya. 2021. № 2. P. 3–8.
10. SHumilova T.A., Murzova M.A. Ogranicheniya konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2009. № 2. P. 77–83.
11. SHustrov D.G. Aksiologiya Konstitucii RF 1993 goda // Social'no-politicheskie nauki. 2015. № 4. P. 14–26.
12. Konovalov A.M. Zakonno li vvedeny rezhim povyshennoj gotovnosti i posledovavshie za nim ogranicheniya prav i svobod na territoriyah sub"ektov Rossijskoj Federacii? // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2020. № 7. P. 32–34.