

К вопросу о необходимости конкретизации пределов ограничений прав и свобод индивида

Необходимость и возможность ограничения прав и свобод человека предусмотрена как многочисленными международными актами в сфере прав человека, так и российским законодательством. Но то и дело встает вопрос о пределах вводимых ограничений прав и свобод. На сегодняшний день нет ни одного нормативного правового акта ни международного, ни внутригосударственного характера, который намечал бы пределы ограничения основных прав и свобод человека.

Ключевые слова: ограничение прав и свобод человека; цели; пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина; МГПП.

Согласно ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека являются высшей ценностью, что стало одним из отличительных условий закрепления и формирования правовой государственности и демократии в России. Государству вменены в обязанность признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Отсюда вытекает разумное самоограничение деятельности государства. Но в то же самое время в ст. 55 Конституции РФ предусмотрена возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях безопасности, охраны конституционного строя и иным основаниям. Это также разумно, поскольку закрепление абсолютного превосходства какого-либо положения влечет опасность как злоупотребления, так и нарушения баланса публичных и частных интересов. Поэтому большинство государств, относящих себя к демократической системе, предусматривает как признание ценности права и свобод индивида, так и возможность их разумного ограничения в случае необходимости.

Определенная сложность заключается в том, что на сегодняшний день не существует ни одного нормативного правового акта ни международного, ни внутригосударственного характера, который содержал бы четкие критерии ограничения основных прав и свобод человека.

В теоретических работах авторы часто обращаются к анализу пределов ограничений прав и свобод человека, представляя их, к примеру, как некую форму свободы, и тогда пределы представляют собой не ограничение свободы как определенного блага, предоставляемого тем или иным правом, а изменение продолжительности, полноты и качества пользования этой свободой [2, с. 8, 9]. Если примерить эту теоретическую конструкцию к реальности, то не всегда ясно, где начинаются непосредственно ограничения права в сущности его правопритязания на то или иное благо, а где имеет место ограничение полноты, продолжительности и качества пользования правом [6].

Некоторые авторы при рассмотрении пределов ограничений прав и свобод вводят дополнительные понятия, которые позволяют отразить определенную сущностную характеристику понятия. К примеру, Б. С. Эбзеев использует понятие «имманентные» пределы права [8, с. 33–41]. Автор отмечает, что «имманентные пределы основных прав зафиксированы в Конституции и по своей социальной и юридической природе отличаются от ограничений основных прав» [10, с. 24].

* **Инара Дамировна Ягофарова**, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ (г. Екатеринбург).

E-mail: vaina3@yandex.ru

Многие авторы абсолютно справедливо указывают на то, что нецелесообразно отождествлять ограничения прав и свобод человека и гражданина с пределами осуществления прав и свобод, хотя они являются взаимосвязанными категориями [5, с. 508]. Пределы ограничений представляют собой некие границы реализации прав и свобод. Несоблюдение установленных пределов осуществления права напрямую свидетельствует о неправомерной реализации прав и свобод, т. е. об их нарушении. В свою очередь, ограничение прав и свобод представляет собой некое установление границ реализации и пользования правами и свободами, выход за рамки которых будет считаться злоупотреблением или нарушением установленных прав и свобод. Вот именно в этом и есть общая основа рассматриваемых понятий. В то же время надо учитывать, что если пределы осуществления права определяют условия реализации права и не направлены на сужение его объема, то ограничение права представляет собой определенное вмешательство, что так или иначе сужает объем конкретного права или свободы.

В любом случае, авторы сходятся во мнении, что выявление пределов ограничения основных прав и условий их реализации является абсолютно объективной необходимостью для нормального функционирования общества и для развития личности [13, с. 7].

Следует также обратить внимание и на позицию, согласно которой объем конкретного права всегда имеет свои естественные пределы, а также и установленные пределы нормативного характера в каждой ситуации. Эти пределы являются достаточно подвижными, но не могут расширяться или, наоборот, сужаться до их полного исчезновения. Обозначенное динамичное изменение возможно в ситуации кризисных явлений в государстве [12, с. 261–262]. Такое понимание границ права и свободы не дает возможности определить само право и его предоставляемый объем, поскольку, в данном случае, это некая расплывчатая субстанция, которая не имеет стабильности и надежности. И, получив определенное право, субъект не может самостоятельно определить его границы, ибо это напрямую зависит от происходящих в государстве процессов.

Заслуживает внимания позиция А. А. Астраханя, который под пределами осуществления прав и свобод понимает систему критериев правомерного поведения, отвечающую требованиям социальной справедливости, соответствующую интересам общества и государства и соблюдение которой представляет собой необходимое условие надлежащего пользования своими правами [1, с. 90–91]. Согласно этой позиции можно резюмировать, что пределы реализации права представляют собой некую систему критериев и ориентиров правомерного поведения. Такая точка зрения, согласно которой понимание пределов ограничения права привязывается к правомерному поведению, не совсем целесообразна, поскольку понятие социальной справедливости у различных социальных групп отличается кардинально и изменчивость законодательства не всегда позволяет определить вид правового поведения, особенно в современный период.

В литературе нередко встречается привычное положение о том, что реализация права одного лица не должно нарушать право иного лица, т. е., значит, право одного субъекта ограничивается правом другого субъекта. В частности, А. В. Малько считает, что «свобода каждого человека простирается лишь до той границы, от которой начинается свобода других людей. Стремясь установить эти границы, право содействует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе» [9, с. 104]. Это также в некоторой степени указывает на пределы конкретного права, но все же достаточно условно, поскольку у субъектов различное понимание границ и объема предоставленного права, с чем и возникают серьезные проблемы на практике, когда субъекты вынуждены судебным путем определять границы своего права и его реализации.

Обобщая рассуждения специалистов в данном вопросе, следует сказать, что никто из исследователей не оспаривает необходимости установления ограничений прав и свобод человека: это необходимая мера для эффективного функционирования и поступательного развития всего общества. Относительно же пределов самих ограничений мнения исследователей разнятся в понимании их содержательной и сущностной характеристики, что говорит об отличии в понимании самой сути и предназначения ограничений прав и свобод человека. В современной науке можно выделить около пяти позиций авторов относительно понятия ограничений прав и свобод человека, поэтому все остальные характеристики данного явления также будут отличаться. Кто-то видит в пределах ограничения прав и свобод сужение объема предоставляемого права, иные – лишь рамочные границы поведения и т. д. Поэтому до сих пор в теории не установилось единообразного понимания ни самого ограничения прав и свобод человека, ни их пределов и границ.

Стоит также обратиться и к нормативным правовым актам различного уровня, которые содержат практическое закрепление пределов ограничений прав и свобод.

В ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержится положение, которое определяет пределы ограничения через установление целей ограничения и дополняет это требованием совместимости ограничений прав с природой этих прав.

В Международном пакте о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) указано, что ограничения могут вводиться, если они «необходимы» (п. 3 ст. 12, 18 и 19), т. е. вводятся для достижения определенной цели.

Эти положения в качестве предела ограничений указывают на их цель, а также на соответствие ограничений поставленным целям, что подтверждает приведенные выше теоретические положения. Бесспорно, что пределы ограничений обусловлены напрямую необходимостью их установления для достижения значимых целей. Но обозначенные в документах цели ограничений прав и свобод человека настолько многочисленны и объемны, что есть некоторая опасность злоупотребления ими, поскольку понятие национальной безопасности или охраны нравственности населения настолько всеобъемлющи, что сложно определить предельную точку. Тем самым сфера возможных ограничений прав и свобод человека значительно расширяется и в то же время затрудняет возможность определения пределов ограничений прав и свобод.

Особое значение для установления предельности ограничений прав и свобод имеют «Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» (1984). Этот документ был специально создан для толкования ограничений и отступлений, предусмотренных МПГПП. В нем содержатся положения, которые предельно ясно разъясняют ограничения прав и свобод как в целом, так и конкретизируя определенные положения. К примеру, в ст. 2 «Сиракузских принципов...» содержится положение, согласно которому «степень ограничения, предусмотренная в Пакте, не должна толковаться таким образом, чтобы угрожать тем самым существу соответствующего права». Помимо этого указано, что ограничения должны соответствовать целям МПГПП (ст. 5), не должны применяться с иной целью, чем та, для которой они предусмотрены (ст. 6) и быть соразмерны ей (ст. 10). Кроме того, государство, применяя ограничения, не должно идти дальше, чем это требуется для достижения цели (ст. 11).

Изучая статьи «Сиракузских принципов...», можно встретить положение о том, что ограничения прав и свобод не должны быть «произвольными» и «неразумными» (ст. 7, 16, 34 и т. д.), что означает, что они должны быть необходимыми в обществе и быть установлены согласно определенной законодательно регламентированной процедуре. В ст. 9 указывается, что никакие ограничения не должны

уменьшать значения п. 1 ст. 2 МПГП, в соответствии с которым государства – участники Пакта обязуются уважать и обеспечивать всем лицам, находящимся на их территории и под их юрисдикцией, права, признаваемые Пактом, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Это означает, что государства, устанавливая ограничения прав и свобод, не должны переходить тот предел, за которым ограничение трансформируется в дискриминацию по различным основаниям. В этом контексте необходимо отметить, что Европейский суд, толкуя понятие «дискриминация» в одном из своих решений, определяет ее как не имеющее разумного и объективного оправдания различие в обращении с лицами, находящимися в аналогичной ситуации [11, с. 106], и одинаковый подход к лицам, находящимся в принципиально различных ситуациях [Там же, с. 117].

Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод устанавливает, что гарантированные в ней права и свободы подлежат только таким ограничениям, которые прямо предусмотрены Конвенцией. Это следует из ст. 18, в которой закреплено, что ограничения, допускаемые в Конвенции в отношении указанных в ней прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены Конвенцией. Статья 17 Конвенции устанавливает дополнительный предел, не допуская ограничения прав и свобод в большей мере, чем это предусматривается Конвенцией. Но данный подход утвердился не сразу и не является абсолютным [Там же, с. 64].

Следует отметить, что Европейская комиссия по правам человека достаточно долго формировала в своей практической деятельности концепцию «подразумеваемых неотъемлемых ограничений». Суть данной концепции заключается в том, что в определенных случаях ограничения прав и свобод не требуют оправдания целями, указанными в Конвенции, поскольку они изначально присущи самой ситуации, в которой реализуется само право. Комиссия рассматривала подразумеваемые ограничения как следствие специального статуса, присущего индивиду в результате того, что он осужден к лишению свободы, содержится на законных основаниях под стражей, военнотрудовой, душевнобольной, в некоторых случаях – гражданский государственный служащий [Там же, с. 65].

Как отмечает Н. Варламова, Европейский суд по правам человека не поддержал данную доктрину и сформулировал другой вариант «подразумеваемых ограничений» [3, с. 163]. Ее суть в том, что в тех случаях, когда в самой Европейской конвенции основных прав и свобод 1950 г. нет четкого понятия права и оно формулируется исходя из содержания ее положений, данное право уже не признается абсолютным и может быть ограничено при условии, что не будет затронута его сущность.

На самом деле, позиции Еврокомиссии по правам человека и Европейского суда по поводу сущности «подразумеваемых ограничений» отличаются. Еврокомиссия постаралась определить сферы, которые вообще выводятся из формулы «цели ограничений – пределы ограничений», ввиду определенных условий и статуса субъекта, что значительно расширяет возможности государства по введению неоправданных ограничений прав и свобод и дают ему некий «иммунитет» в этом случае. В свою очередь, Европейский суд постарался охватить те права и свободы, которые не упомянуты в Конвенции, но могут принадлежать субъектам, и вот именно они не обладают абсолютным характером и могут быть ограничены, однако согласно всем обозначенным условиям. Но ни та ни другая концепция не получила широкого признания и применения на практике.

В любых обстоятельствах государства – участники Конвенции, устанавливая какие-либо ограничения прав и свобод, должны учитывать требования ст. 17, ус-

танавливающей безусловные пределы деятельности государства по ограничению прав и свобод, и ст. 18, которую зачастую и именуют как «ограничитель ограничений» [4, с. 234].

Положения международных и региональных документов в сфере прав и свобод человека во многом похожи и все же лаконичны и больше носят общий характер. Указывая пределы ограничений прав и свобод, эти документы часто содержат понятия разумности, соразмерности, необходимости. Но стоит отметить, что это достаточно размытые и общие понятия, поскольку понимание необходимости и соразмерности зависит как от конкретной ситуации, так и от конкретных личностей и иных факторов. Поэтому данные понятия можно толковать весьма произвольно.

Вообще, критерии ограничения прав и свобод человека могут быть установлены только лишь на основании закона. Это положение содержится как в документах международного характера в области прав и свобод человека, так и в основополагающих актах внутригосударственного характера, а именно в Конституции РФ (ст. 55). Стоит также отметить, что это условие является обязательным не только для установления пределов ограничений прав и свобод человека, но и для установления самого ограничения в целом. Этот вопрос является сегодня дискуссионным, поскольку витает идея устанавливать ограничения прав и свобод не федеральным законом, а федеральным конституционным законом, однако подобные процедурные усложнения зачастую не влекут изменений содержательного характера вводимых ограничений. Так же как и в основных международных и региональных документах, наиболее значимым критерием при ограничении прав и свобод, согласно Конституции РФ, являются обозначенные цели таких ограничений. Необходимо обратить внимание и на то, что другие положения, такие как ч. 3 ст. 17, или обязанности, установленные в ст. 57–59 и ч. 3 ст. 44, а также нормы гл. 1 Конституции, должны учитываться при толковании законных целей ограничения основных прав [7, с. 64].

Отраслевые документы также повторяют положения международных и конституционных актов, устанавливая пределы ограничений прав и свобод путем закрепления законных целей (например, в Гражданском кодексе РФ (ч. 2 ст. 1) установлена возможность ограничений прав и свобод индивида, в соответствии с обозначенными далее целями).

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что принципиальные отличия в установлении пределов ограничений прав и свобод в международных, региональных и внутригосударственных российских документах отсутствуют. Во всех документах указаны общепринятые и наиболее целесообразные критерии пределов ограничений прав и свобод, которые заключаются в том, что ограничения могут вводиться только для тех целей, ради которых они вводятся, и они четко обозначены в законе; они должны быть соразмерны указанным целям; они должны быть введены согласно законодательно установленной процедуре; ограничения должны быть разумны и необходимы как в конкретной ситуации, так и в целом; они не должны посягать на саму сущность конкретного права; не должны мешать реализации других прав и свобод; они не должны затрагивать права, относящиеся к категории «абсолютных»; ограничение не должно трансформироваться в дискриминацию; они не должны противоречить внутригосударственным и международным документам.

Это наиболее полный перечень критериев установления пределов ограничений прав и свобод человека и гражданина, следование которому позволяет обеспечить правомерный и оптимальный характер вводимых ограничений данных прав и свобод.

И хотя нельзя не признать, что многие из указанных критериев носят достаточно общий, размытый характер, что позволяет толковать их без должной однозначности, но все же они формируют общую канву предельности допускаемых ограничений прав и свобод, что является необходимым условием для отраслевого законодательства, которое сталкивается с этой проблемой на практике и пытается установить как критерии, так и пределы ограничений при помощи судебных решений. Но в правоприменительной практике также нет единообразия, и решения, относящиеся к одной и той же категории вопроса, принимаются по-разному, что также не способствует унификации установленных критериев. В связи с этим на практике зачастую действуют свои «негласные» правила и «традиции» в определении норм ограничений и их целесообразности. Поэтому этот вопрос требует совместных усилий со стороны теоретиков и практиков по выработке критериев ограничений, которые, имея обоснованную теоретическую конструкцию, будут работать и на практике.

Литература

1. Астрахань А. А. Гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод советских граждан. – М., 1986. – 221 с.
2. Беломестных Л. Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 26 с.
3. Варламова Н. Верховенство права – базовый принцип европейской системы защиты прав человека // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3. – С. 25–31.
4. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. А. Туманова и д-ра юрид. наук, проф. Л. М. Энтина. – М., 2002. – 336 с.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др. ; под ред. В. Д. Зорькина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 1008 с.
6. Кондрашев А. А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 40–47.
7. Конституционные права в России: дела и решения. – М., 2002. – 750 с.
8. Лисов В. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с государственной гражданской службой // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2013. – № 5. – С. 33–41.
9. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2003. – 250 с.
10. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву : материалы круглого стола // Государство и право. – 1998. – № 7.
11. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: избранные права. – М. : Институт права и публичной политики, 2002. – 606 с.
12. Шевцов В. С. Права человека и государство в Российской Федерации / В. С. Шевцов. – М., 2002. – 440 с.
13. Эбзеев Б. С. Ограничения конституционных прав / Б. С. Эбзеев // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву : сб. научн. трудов / под ред. В. М. Баранова. – Ч. I. – Н. Новгород, 1998. – 297 с.
14. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» (1984) // Вестник МГУ. Серия 11 : Право. – 1992. – № 4.

Inara Damirovna Yagofarova,

Candidate of Law, Associate Professor,
Chair of Theory and History of State and Law,
the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPA), Ural Institute (Ekaterinburg)

**On the Necessity to Concretize Restriction
of the Individual's Rights and Freedoms**

The necessity and possibility to restrict the individual's rights and freedoms is stipulated by both numerous international acts in the sphere of human rights and Russian law. But quite often the question of the limits imposed by the rights and freedoms limitations arises. To date there are no regulatory legal act, either of international or of domestic nature, which would contain a certain margin of restrictions on fundamental human rights and freedoms.

Key words: the restriction of the rights and freedoms of the individual; the imperative character of the provisions of article 55 of the Constitution of the Russian Federation; objectives; limits of restrictions of rights and freedoms of man and citizen; ICCPR.