

Ограничение конституционных прав и правомерные ограничения: вопрос административного диспаритета

Аннотация. В статье рассматривается проблема административно-правовой экспансии в сфере правомерных конституционных ограничений прав граждан. Приводится ряд примеров, которыми подчеркивается трансформация правоограничений из конституционных в административно-правовые. В основе данной трансформации заложен административно-правовой базис, который заключается в обеспечении безопасности и соблюдения порядка управления в разных социальных сферах. Реализационный потенциал, который характерен для субъектов исполнительной власти, позволяет преобразовывать отраслевые ограничения, переводя их в проекцию административной деятельности. Жизнеспособность ограничений конституционных прав обеспечивается в процессе деятельности органов исполнительной власти, в связи с чем авторы приходят к выводу о том, что ограничения конституционных прав могут корректироваться в процессе исполнения субъектами административной деятельности путем осуществления административных операций.

Ключевые слова: ограничения прав граждан; субъекты административной деятельности; неюрисдикционные ограничения; органы исполнительной власти; конституционные ограничения

В эпоху глобальных вызовов вопрос о различных отраслевых механизмах ограничения прав приобретает актуальность и требует нового осмысления. Пандемия, вызванная коронавирусной инфекцией COVID-19, в очередной раз показала, что профилактические меры и механизмы правомерного (неюрисдикционного) ограничения прав являются одними из самых распространенных инструментов сдерживания распространения вируса. Можно сказать, что за последние несколько лет понятие «ограничение» стало своеобразным лейтмотивом повседневной социально-политической повестки. Это явным образом прослеживается в том, что вводятся новые ограничения: на посещение мест, на выезд за границу, пользование инфраструктурой, говоря глобально: ограничиваются привычные условия жизни.

Вместе с тем нельзя сказать, что создаются какие-то качественно новые ограничения, изменяется порядок их применения, поскольку данные ограничения были и раньше, однако применялись с иной степенью интенсивности. В действительности феномен ограничений не является новым для юриспруденции и права, поскольку ограничения прав рассматривались с позиции разноотраслевого регулирования, то есть преимущественно с позиции регламентации общественных отношений без учета их реализационного характера. Иными словами, постулировалось, что ограничения в каждой отрасли права имеют свои уникальные цели и задачи, обусловленные спецификой социальных связей, входящих в сферу отраслевой правовой регламентации.

Конституционное право, в первую очередь, устанавливает общие требования для введения и применения ограничений прав и свобод граждан путем закрепления в тексте Конституции РФ оснований, пределов, форм и их целей. Иными сло-

* Олег Васильевич Соболев, канд. юрид. наук (г. Екатеринбург).

E-mail: sov120192@yandex.ru, SPIN-код: 5952-1783, AuthorID: 835805.

Анна Владимировна Армянинова, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД Уральского юридического института МВД России (г. Екатеринбург).

E-mail: armyaninova_anna@mail.ru

вами, «это своеобразная “общая часть” института ограничения прав и свобод человека и гражданина, те общие, принципиальные, конституционные условия, в соответствии с которыми в федеральных законах устанавливаются ограничения всех прав и свобод» [13, с. 10].

Помимо общеправового установления условий правомерных ограничений, конституционное право самостоятельно использует данное правовое средство в целях регламентации отношений, входящих в предмет отрасли. Э. С. Эбзеев предлагает считать конституционно-правовыми ограничениями «допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина» [22, с. 192]. Исходя из предложенного определения становится очевидным, что объектом конституционно-правовых ограничений выступает правовой статус индивида, иначе называемый конституционно-правовым статусом личности. Отличительной особенностью конституционных прав является всеобъемлющий характер, охватывающий все сферы социальной действительности, а традиционная классификация конституционных прав предполагает наличие следующих их видов: личные, политические, экономические, социальные, культурные [10, с. 130].

Итак, при ограничении основного политического права – избирательного – установленным для правоприменителя ориентиром является ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в которой определены ограничения активного и пассивного избирательного права для недееспособных лиц и лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Дальнейшая конкретизация ограничений, в первую очередь пассивного избирательного права, определена в ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 4 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также в ст. 3 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Обращаясь в отдельности к каждому виду ограничений, можно говорить, что они имеют разные основания для их установления и применения. Если для недееспособных лиц подобные ограничения применяются в связи с отсутствием возможности понимать значение своих действий или руководить ими по причине психического расстройства, то для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, отсутствие возможности реализовать избирательное право является реакцией государства на их противоправное поведение.

Справедливости ради следует отметить, что положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ не подлежат расширительному толкованию, в связи с чем ограничения избирательных прав подобного рода не распространяются на ограниченно дееспособных лиц, а также лиц, подвергнутых административному аресту, заключенных под стражу, в отношении которых вынесен обвинительный приговор суда, либо не связанный с лишением свободы, либо предусматривающий лишение свободы, но на день голосования не вступивший в законную силу [9, с. 231]. Однако Европейский суд по правам человека посчитал положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в части ограничения избирательных прав для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, противоречащими ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [16]. Конституционный суд РФ лишь частично согласился с выводами Европейского суда по правам человека, отметив в Постановлении от 19 апреля 2016 года № 12-П, что «в части мер общего характера, обеспечивающих справедливость, соразмерность и дифференциацию применения ограничений избирательных прав, поскольку в соответствии со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими

ее положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, по общему правилу, исключается наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осужденных, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы, как более строгий вид наказания из числа предусмотренных Особенной частью данного Кодекса за совершение соответствующего преступления, назначается по приговору суда и, следовательно, влечет лишение избирательных прав только в том случае, если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания» [19].

Между тем дифференцированный подход применяется и для ограничения пассивного избирательного права, которое может зависеть от срока судимости [18] или вида юридической ответственности (ч. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), от государственной принадлежности (ч. 3.1. ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ) или в связи с наличием специального статуса (ч. 4 – ч. 5.2., ч. 5.3. – ч. 7 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ).

Стоит признать, что многочисленные основания конституционных ограничений не являются способом дискриминации и каким-либо ущемлением прав, а направлены «как на установление разумности в избирательном праве, так и на обеспечение безопасности Российской Федерации, ее суверенитета» [11, с. 116]. Следовательно, конституционно-правовые ограничения главным образом устанавливаются в целях сохранения баланса [7, с. 33–36] распределения политических прав между социальными группами, которые позволяют избежать ситуаций неравномерного распределения государственной власти.

В то же время конституционно-правовая сфера не может обходиться исключительно ограничениями политических прав граждан. В частности, ч. 2 ст. 27 Конституции РФ предоставляет каждому право свободно выезжать и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Раскрывая положения Конституции РФ, ст. 4 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определяет механизм для ограничения права на выезд из РФ и констатирует невозможность ограничения права соотечественников на въезд.

С одной стороны, государство возлагает на себя обязанность по обеспечению режима порядка въезда в РФ и выезда из нее и реализации указанных выше прав; с другой стороны, для выполнения этой обязанности государству необходимо использовать правоограничения, чтобы добиться надлежащего эффекта в данной области. Главным образом этот эффект достигается путем соблюдения административных требований.

Трудно говорить о свободной реализации конституционного права на выезд и въезд, когда положения Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в ст. 6 прямо предусматривают возможность выезда и въезда в РФ только при наличии действительных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Таким образом, несоблюдение административных требований режима паспортной системы делает невозможным реализацию конституционного права на выезд из РФ [3; 4; 2; 6]. Учитывая положения ст. 11 Закона РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», можно сделать вывод, что режим государственной границы не позволяет беспрепятственно въезжать в РФ и выезжать с ее территории не только самому гражданину, но и перемещать принадлежащие ему вещи.

В связи с этим органы исполнительной власти обязаны создать условия для обеспечения безопасности путем мер пограничного контроля, которые представляют собой существенные ограничения прав (см., например, Постановление Правительства РФ от 04.06.2012 № 546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 02.02.2005 № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации»).

С другой стороны, органы исполнительной власти не могут ограничивать конституционные права граждан путем введения дополнительных требований в рамках установленных административных процедур. Положения ч. 2 ст. 26 Конституции РФ устанавливают право на пользование родным языком. В свою очередь, ч. 2 ст. 5 Закона РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» прямо предусматривает гарантию для реализации основных прав гражданами вне зависимости от знания языка. Однако на практике органы миграционного контроля считают, что недостаточный уровень владения русским языком является препятствием для успешной социальной адаптации и основанием для отказа в оказании содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [1].

Наиболее остро стоит проблема ограничений тех прав, которые гарантируются государством и одновременно являются обязанностью самих граждан. В частности, ст. 43 Конституции РФ гарантирует общедоступность и бесплатность основного общего образования и вместе с этим устанавливает получение данного уровня образования обязательным. Исходя из этого, можно предположить, что поскольку государство, с одной стороны, гарантирует получение общего образования, а с другой стороны, считает его обязательным, то выглядит логичным создание всех необходимых условий для получения соответствующего уровня образования.

В свою очередь, основным актом, который регламентирует порядок отношений в сфере образования, а именно Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», прямо не предусматривает каких-либо ограничений для получения общего образования в РФ. Однако в п. 5 Приказа Минобрнауки России от 22.01.2014 № 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» содержится единственное возможное ограничение права на прием в образовательное учреждение – это отсутствие свободных мест. Любое иное ограничение будет свидетельствовать о совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 и ч. 2 ст. 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [17; 14; 20; 21].

В данном случае ограничение конституционного права продиктовано объективными обстоятельствами, поскольку комплектование учебных классов происходит исходя из предусмотренных санитарными нормами наполняемости здания и количества детей, уже обучающихся в здании [5]. В связи с высокой степенью социальной значимости образования и воспитания детей, государство устанавливает строгие требования, гарантирующие условия безопасности жизни, здоровья, психологического и эмоционального состояния детей в процессе обучения [15]. В силу того, что установленный норматив для одного места обучающегося должен быть не менее 2,5 квадратного метра, то естественным образом площадь помещения школы не позволит вместить в себя всех желающих. Отсюда следует вывод, что ограничение конституционных прав в данном случае продиктовано техниче-

скими нормами, которые обусловлены объективными причинами. В таком случае можно предположить, что ограничения прав, которые возникают из требований стандартов и технических регламентов, максимально приближены к естественно-техническим запретам.

Нередко конституционные права могут быть ограничены в целях защиты иного конституционного права. Например, ч. 1 ст. 44 Конституции РФ устанавливает защиту интеллектуальной собственности. Наравне с этим, в ч. 4 ст. 29 Конституция РФ предусматривает право на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Подчеркивая важность права на доступ к информации, в п. 4 ст. 8 Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» законодатель устанавливает сферы и объекты, где доступ к информации не может быть ограничен. В частности, к ним относится информация, накапливаемая в открытых фондах библиотек.

Важность доступа к источникам, содержащимся в библиотеках, трудно переоценить. Не случайно в условиях внедрения информационных технологий во многие социальные сферы открытие электронных библиотек стало одним из перспективных направлений для развития культуры и институтов образования и просвещения. На сегодняшний день самой крупной онлайн-библиотекой является электронная библиотека Российской государственной библиотеки (<https://www.rsl.ru>).

Согласно п. 5.4. «Положения об электронной библиотеке РГБ» поиск и просмотр документов является бесплатным для всех категорий пользователей; <...> ограничения на просмотр и копирование вводятся для обеспечения прав правообладателя [12]. Таким образом, свободный доступ к информации, содержащейся в электронной библиотеке РГБ, возможен при условии посещения электронных читальных залов с доступом к данному информационному ресурсу. Удаленный доступ к полным источникам, содержащимся в электронной библиотеке РГБ, является платной дополнительной услугой, стоимость которой на сегодняшний день составляет 5 000 рублей за 1 год доступа. На основании этого примера становится очевидным, что возможны случаи ограничения конституционных прав в целях обеспечения иного права. Справедливости ради следует отметить, что в данном случае ограничение вводится на основе локального акта Федерального государственного бюджетного учреждения «Российская государственная библиотека», а не на основании федерального закона, как того требует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, рассмотренные примеры свидетельствуют о том, что различные ограничения конституционных прав граждан в полной мере могут быть реализованы только в процессе административной деятельности. При этом значительная часть правоограничений без учета воздействия со стороны субъектов административной деятельности носит установительный характер, однако часть ограничений конституционных прав граждан в первую очередь зависит от подзаконной регламентации, которая осуществляется органами исполнительной власти самостоятельно. В этом и заключается содержание и смысл административной деятельности – публичного администрирования [8]. Переходы от стратегического планирования к публичному администрированию (как двух взаимосвязанных моделей управления) определяют трансформацию конституционно-правовых ограничений в административно-правовые правоограничения. Исходя из этого, процесс реализации ограничений имеет преобладающее значение над формальной стороной установления правоограничений, тем самым обуславливая административный диспаритет над конституционной природой ограничений прав.

Литература

1. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 26.08.2015 по делу № 33-8013/2015.
2. Апелляционное определение Архангельского областного суда от 12.03.2015 по делу № 33-1034/2015.
3. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 07.04.2015 по делу № 33-5494/2015.
4. Апелляционное определение Московского городского суда от 22.04.2016 по делу № 33-13711/2016.
5. Апелляционное определение Московского городского суда от 24.03.2017 по делу № 33-11706/2017.
6. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 09.02.2016 по делу № 2-1416/2015.
7. Герардс Я., Сенден Х. Структура основных прав и Европейский суд по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 3 (76). – С. 36–63.
8. Домченко А. С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 119–127.
9. Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций. – М. : Проспект, 2012. – 296 с.
10. Конституционное право России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция», квалификация «бакалавр» / С. В. Бендюрина, М. В. Гончаров, Д. М. Евстифеев ; отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 447 с.
11. Макарецв А. А. Публичные и индивидуальные интересы в избирательном праве России: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2016. – № 8 (236). – С. 108–117. – DOI 10.12737/20907.
12. Официальный сайт Российской государственной библиотеки [Электронный ресурс]. – URL: https://www.rsl.ru/photo!_ORS/1-O-BIBLIOTEKE/7-documenty/4readers/3_5_price.pdf (дата обращения: 11.07.2021).
13. Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 9–17.
14. Постановление Белгородского областного суда от 20.11.2015 № 4А-491/2015.
15. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях» // Российская газета. – 16.03.2011. – № 54.
16. Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 «Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2014. – № 2.
17. Постановление Кемеровского областного суда от 13.07.2016 по делу № 4а-759/2016.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова» // Собрание законодательства РФ. – 28.10.2013. – № 43. – С. 5622.
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.04.2016. – № 17. – С. 2480.
20. Постановление Хабаровского краевого суда от 23.09.2013 по делу № 4а-471/13.
21. Решение Московского городского суда от 17.08.2010 по делу № 7-1502.

22. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М. : Проспект, 2013. – 656 с.

Oleg Vasil'evich Sobolev,

Cand. Sci. (Law) (Yekaterinburg)

Anna Vladimirovna Armyaninova,

Lecturer of the Department of Administrative Law
and Administrative Activity of the Department
of Internal Affairs, Ural Law Institute of the Ministry
of Internal Affairs of Russia (Yekaterinburg)

**Restriction of Constitutional Rights and Lawful Restrictions:
the Issue of Administrative Disparity**

Abstract. The article deals with the problem of administrative and legal expansion in the sphere of legitimate constitutional restrictions on the rights of citizens. The paper provides some examples, which emphasize the transformation of legal restrictions from constitutional to administrative-legal ones. This transformation is based on the administrative and legal framework, which resides in ensuring security and governance in various social spheres. The implementation potential, which is characteristic of the subjects of the executive power, allows you to transform industry restrictions, translating them into the projection of administrative activity. The viability of restrictions on constitutional rights is ensured in the course of the activities of executive authorities. In this connection, the authors conclude that the restrictions of constitutional rights can be adjusted in the process of execution by the subjects of administrative activity through the implementation of administrative operations.

Keywords: restrictions on the rights of citizens; subjects of administrative activity; non-legal restrictions; executive authorities; constitutional restrictions