

УДК 342.7

ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

*М.С. Саликов, проректор Уральской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор
(г. Екатеринбург)*

Действующая Конституция России вслед за основными международно-правовыми актами закрепляет целый ряд гарантий и признаков прав и свобод человека и гражданина. Среди них неотчуждаемость, принадлежность индивиду от рождения (часть вторая статьи 17: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения»); непосредственное действие, обеспеченность правосудием (статья 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием») и т.д. Применительно к реализации прав и свобод человека и гражданина Российская Конституция применяет следующие категории: отмена, умаление, отрицание и ограничение. Если отмена, умаление и отрицание прав и свобод конституционным законодателем отвергается (часть первая статьи 55: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина»; часть вторая статьи 55: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»), то их ограничение, наоборот, допускается.

Таким образом, закрепление в Конституции широкой системы прав и свобод граждан, установление механизмов и гарантий их реализации¹ не означает,

что права и свободы не могут быть ограничены. Возможность ограничений прав человека предусматривают и основные международно-правовые акты. Так, пункт 2 статьи 29 Всеобщей Декларации прав человека гласит: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Согласно пункту 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах регламентируемые здесь права и свободы «не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами». Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в статье 18 закрепляет положение, в соответствии с которым «ограничения, допускаемые настоящей Конвенцией в отношении указанных прав и свобод, не применяются для каких-либо целей, иных, чем те, для которых они были предусмотрены». Эти цели определяются в статьях, фиксирующих конкретные права и свободы. Например, пункт 1 статьи 11 устанавливает право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право

создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов. В пункте 2 этой же статьи говорится о том, что «осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц». Здесь же подчеркивается, что данная норма не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции, государственного управления.

Российская Конституция содержит как специальные нормы, дополняющие нормы, посвященные собственно тому или иному конституционному праву, конституционной свободе, так и общие нормы, фиксирующие саму возможность ограничения.

Примерами специальных норм могут служить статьи 23 и 35 Конституции. Так, статья 23 Конституции в первом предложении второй части устанавливает, что каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Во втором же предложении этой части фиксируется условие возможного ограничения: «ограничение этого права допускается только на основании судебного решения». В части второй статьи 35 Конституции гарантируется право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Третья же часть этой статьи содержит нормы, с одной стороны, допускающие ограничения названного права, а с другой, определяющие основания такого ограничения: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

Что касается общей нормы, устанавливающей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, то это часть третьей статьи 55 Конститу-

ции Российской Федерации. Согласно этой норме 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. Данная конституционная норма содержит по меньшей мере четыре аспекта.

Во-первых, здесь зафиксирована сама возможность ограничения: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены». Необходимо иметь в виду, что ограничение не есть лишение гражданина самого права. Право у гражданина остается, т.к. оно гарантировано Конституцией, но при определенных условиях, в ней же самой указанных, оно может быть ограничено. К примеру, ограничение права на выезд из страны гражданина, обладающего сведениями, составляющими государственную тайну, носит временный характер. В полном объеме этим правом гражданин сможет воспользоваться либо в случае, если данные сведения перестанут составлять государственную тайну, либо по истечении определенного в законе срока.

Во-вторых, данная норма указывает на форму акта, посредством которого только и возможно произвести ограничение права или свободы. Этим актом является федеральный закон. Следовательно, иным актом, скажем, подзаконным актом (указом Президента, постановлением Правительства и т.п.), ограничение произведено быть не может. Отсюда также следует, что ограничение непозволительно производить не федеральным законом, например, законом субъекта Российской Федерации. Здесь содержится известная гарантия против произвола регионального законодателя. Последний, таким образом, лишается права на ограничение конституционных прав и свобод граждан. Это вполне согласуется со статьей 71 Конституции, оставляющей за федеральным законодателем регулирование прав и свобод человека и гражданина.

В статье 57 Конституции наряду с обязанностью платить законно установленные налоги и сборы закрепляется

запрет обратной силы законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщиков. В данном случае ограничивается действие законов во времени: конкретные законы, в данном случае законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, не должны иметь обратной силы. Несмотря на то что указанная норма опосредует конституционную обязанность (платить установленные законом налоги и сборы), а не субъективное конституционное право или свободу, она также является довольно иллюстративной, т.к. не позволяет расширительно трактовать обязанность, а следовательно, не сужает права граждан. Конституционный Суд в Постановлении от 20 февраля 2001 г. отметил, что федеральный законодатель, устанавливая федеральные налоги, обязан соблюдать положения Конституции, относящиеся к признанию и гарантиям прав и свобод человека и гражданина². Исходя из данного требования в Налоговом кодексе Российской Федерации, в частности, закреплено, что недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав. В Постановлении от 4 апреля 1996 г. Конституционный Суд констатировал, что «налогообложение всегда означает определенные ограничения права собственности»³, в связи с чем на законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах в полной мере распространяются положения части третьей статьи 55 федеральной Конституции. «Налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, — подчеркнул Суд, — должно быть признано несоизмерным. Поэтому при чрезмерности налогов и сборов проблема их дифференциации в связи с обеспечением принципов равенства и справедливости приобретает особое значение»⁴.

В-третьих, анализируемая норма содержит так называемые «конституционно значимые цели»⁵. К ним отнесены защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Перечень исчерпывающий, следовательно, никто, включая

федерального законодателя, не вправе расширить данный список оснований ограничений прав и свобод граждан.

В-четвертых, рассматриваемая норма недвусмысленно указывает на необходимость обеспечения обоснованности того или иного ограничения: права и свободы могут быть ограничены «только в той мере, в какой это необходимо». Отсюда вытекает обязанность федерального законодателя принимать только такие федеральные законы, в которых обоснована необходимость ограничений прав и свобод граждан. В настоящее время принято довольно много законов, содержащих такие ограничения. Среди них Законы «О милиции», «О безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и др. Законодатель призван обеспечить соразмерность ограничения права или свободы, т.е. его соответствие тем конституционно признаваемым целям, во имя достижения которых устанавливается ограничение, чтобы не исказить само существо того или иного права, не поставить его реализацию в зависимость от решения правоприменителя.

К сожалению, не всегда законы содержат обоснованные ограничения. В этой ситуации крайне важна роль Конституционного Суда, который способен адекватно оценить содержание того или иного федерального закона и в случае необходимости признать его неконституционным⁶. Рассмотрим некоторые примеры из его практики.

В Постановлении от 20 декабря 1995 г. федеральный Конституционный Суд отметил, что ограничения права свободно выезжать за пределы Российской Федерации, как и любого иного конституционного права, допустимы в строго определенных частях третьей статьи 55 Конституции⁷. Эти ограничения не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных гражданам Конституцией и законами Российской Федерации, и влечь уголовную ответственность за бегство за границу и отказ возвратиться из-за границы. Эти действия, по мнению Суда, не могут рассматривать-

ся как преступление, посягающее на оборону, суверенитет, территориальную неприкосновенность, государственную безопасность или обороноспособность, служить самостоятельным основанием для уголовной ответственности за измену Родине⁸.

В Постановлении от 25 апреля 1995 г. Конституционный Суд рассмотрел дело о конституционности статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР. В данном решении Суд подчеркнул, что положение данной нормы о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое помещение «в установленном порядке» носит бланкетный характер. Неопределенность его юридического содержания не позволяет ответить на вопрос, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождает произвольное понимание того, что он означает по своему существу, а отсутствие указания на вид нормативного акта, который должен «устанавливать порядок» вселения в жилое помещение, позволяет законодательным и исполнительным органам государственной власти различных субъектов Российской Федерации устанавливать его по собственному усмотрению, что может привести к нарушению конституционного права граждан на жилище и произвольному лишению их жилища⁹. Это, по мнению Суда, не отвечает требованиям части третьей статьи 55 Конституции. Противоречива и судебная практика применения части первой статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР. При юридически сходных обстоятельствах дела этой категории разрешаются судами по-разному, что влечет для граждан неодинаковые правовые последствия. Возможность произвольного применения закона является нарушением провозглашенного Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом (часть первая статьи 19)¹⁰.

В Постановлениях от 27.03.96 г.¹¹, от 13.06.96 г.¹², от 15.01.98 г.¹³, от 18.02.00 г.¹⁴ Конституционный Суд сформулировал правовые позиции, в соответствии с которыми законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те, которые для конкретной правоприменительной ситуации ис-

ключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если эти ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

В статье 56 Конституции Российской Федерации устанавливается возможность ограничения прав и свобод человека в условиях режима чрезвычайного положения. В части первой данной статьи говорится, что «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». Как видно, в данном случае конституционный законодатель, с одной стороны, сокращает количество оснований для ограничения прав и свобод человека (обеспечение безопасности граждан и защита конституционного строя), а с другой стороны, повышает форму правового акта, посредством которого может быть произведено то или иное ограничение (федеральный конституционный закон). В то же время, в целях недопущения необоснованных ограничений Конституция в части третьей статьи 56 выделяет ряд фундаментальных прав и свобод, которые не могут быть ограничены даже в условиях чрезвычайного положения. К ним относятся: право на жизнь, право на охрану государством достоинства личности, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свобода совести и вероисповеданий, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право на жилище, а также гарантии судебной защиты.

В Постановлении от 15 января 2002 г. Суд установил, что «целью обеспечения прав других лиц может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допускаться бы умаление прав как такового»¹⁵.

В Постановлении от 30 октября 2003 г. Суд признал, что «публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, то есть не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм»¹⁶.

Конституция, закрепив основания ограничений прав и свобод, делегировала законодателю право определять конкретные меры ограничений. Именно на законодателя лежит ответственность за установление обоснованных, действительно необходимых ограничений. Контроль же за правомочностью установления таких ограничений осуществляет суд. В частности, Конституционный Суд, обладая правом объявления актов неконституционными, имеет большие возможности для устранения имеющихся нарушений и перекосов. Именно Конституционный Суд становится основным орудием и средством при решении проблемы определения пределов ограничений прав и свобод. Само же определение пределов представляется не менее важным, чем закрепление самих прав и свобод. Без этого реализация прав и свобод может превратиться в фикцию. Установление в конституционном законодательстве пределов для ограничения индивидуальных прав и свобод является очень существенным для обеспечения их свободного развития и реализации без угрозы подавления со стороны государства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Более подр. о конституционных правах и свободах см.: Marat S. Salikov. Rule of Law: Constitutional Regulation of Human Rights and Freedoms in Russia // *Urals International Journal of Philosophy*. 1999. № 1.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 3.

³ См.: Там же. 1996. № 2.

⁴ См.: Там же.

⁵ Конституционный Суд Российской Федерации, кроме приведенного, использует также термин «конституционно одобряемые цели». Мы полагаем, что в данном случае было бы уместным говорить о конституционных основаниях ограничений прав и свобод граждан.

⁶ О практике деятельности Конституционного Суда Российской Федерации более подр. см.: Marat S. Salikov. Federal Constitutional Court: Human Rights' Protection Approach and Public Interest // *Acta Juridica Hungarica*. Budapest, 1998. V. 39. № 3–4; Marat S. Salikov. Russia's Transition to Democracy: Constitutional Justice and the Protection of Civil Liberties in William J. vanden Heuvel., ed. *The Future of Freedom in Russia* (Philadelphia & London: Templeton Foundation Press. 2000).

⁷ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 6.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Там же. 1995. № 2–3.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Там же. 1996. № 2.

¹² См.: Там же. 1996. № 4.

¹³ См.: Там же. 1998. № 2.

¹⁴ См.: Там же. 2000. № 3.

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

¹⁶ См.: Там же. 2003. № 44. Ст. 4358.