

Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав)*

Михаил Краснов

В статье анализируются разные виды ограничений основных экономических прав. На основе этого подвергаются критике конструкции части 3 статьи 55 и части 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации, предлагаются иные формулы возможного нормативно-правового регулирования ограничений основных прав и свобод человека и гражданина.

→ Основные права; экономические права; свобода экономической деятельности; ограничения основных прав; имманентные пределы основных прав; минимальный стандарт безопасности основных прав

I

Немецкий исследователь К. Штерн справедливо заметил, что «все основные права¹, даже если они исходят из естественных прав человека, имеют предпосылкой своего существования, с одной стороны, наличие государства, которое их гарантирует и защищает, с другой — противостояние именно этого государства основным правам. Из этой дилеммы может быть только один выход: провести тонкое, дифференцированное разграничение между сферой защиты основных прав и их ограничениями»². Другими словами, *государство одновременно обязано и защищать права, и ограничивать их во имя защиты публичного интереса и иных правообладателей* («в ходе осуществления основных прав препятствовать возникновению конфликтов»³ между индивидами).

Однако проблема состоит в том, что и государственная защита может нести угрозу правам. Как пишет Штерн, «с учетом запрета чрезмерных ограничений вмешательство закона *даже в сферу защиты основного права* [курсив во всех цитатах наш. — М.К.] должно быть обоснованным, необходимым и соразмерным»⁴.

В связи с этим стоит упомянуть о том, что в немецком государствоведении *разграничивают «право самообороны (право на защиту)» и «государственную обязанность защиты»*. Раскрывая смысл этой концепции, Й. Изензее пишет: «Право на защиту и государственная обязанность защищать — это противоречивые, разновекторные функции основных прав, обеспечивающих свободу. Они гарантируют идентичное конституционное благо от посягательств, которые грозят с разных сторон, как от публичной власти, так и от частных лиц. В одном случае речь идет о свободе граждан в их отношениях с государственными структурами, в другом — о безопасности в межличностных отношениях. *В первом случае государство должно оберегать основные права от*

* Статья подготовлена при поддержке Центра фундаментальных исследований НИУ «ВШЭ» в 2012 году в рамках проекта «Институты публичного экономического права» (Техническое задание № 451 НФ-МЭРТ; ст. 211; Д. 78960)..

своих структур, во втором — от третьих лиц»⁵.

Интересная конструкция: гражданин защищается от государства, а государство защищает гражданина от других носителей конституционных прав. Но почему ученый говорит о праве на защиту (праве самообороны) только от государства, а не от других граждан и их объединений? Возможно, потому, что защита от неправомерных посягательств со стороны других субъектов основных прав не составляет предмет конституционно-правового регулирования. С этим можно согласиться, ибо, на наш взгляд, спецификой конституционных прав и свобод является их корреспонденция исключительно обязанностям государства.

Понятно, что при осуществлении обязанности защиты основных прав «государство может быть источником возможной опасности»⁶, ибо «там, где индивиду управомочены, наличествуют два носителя конституционных прав с противоположными интересами по отношению к государственной власти: тот, против кого направлено посягательство (жертва), и тот, от кого оно исходит (нарушитель). Однако, осуществляя этот конституционно обоснованный долг, оно (государство. — М.К.) наталкивается на *лежащие в сфере основных прав границы*. Ведь защита прав жертвы может находиться в коллизии с правом на защиту нарушителя. <...> Поскольку защита основных прав может быть связана с посягательством на конституционно регулируемые интересы, она должна быть *соизмерима с оговорками, определяющими права самого нарушителя на защиту*. Защита от частных злоупотреблений, осуществляемая государством, оказывается амбивалентной: одному она идет на пользу, для другого становится обременением»⁷.

Любопытен один из выводов Й. Изензее: государство выполняет свою обязанность по защите основных прав путем принятия и применения законов. Если же государство не принимает таких законов или не обеспечивает их исполнения, оно само оказывается нарушителем основных прав, которые в таком случае освобождают отношения между гражданами от государственной опеки, переводя эти отношения в плоскость частного права⁸. Легко заметить, что здесь — одно из основных отличий между семьями общего и континентального права, ибо в первой заметен как раз крен в сторону частноправовой защиты прав, во второй — публично-правовой.

В абстракции частноправовые способы защиты привлекательнее. Но в реальности область их применения ограничена, ибо они предполагают и соответствующую правовую культуру граждан, и качественно иное состояние судебной власти. Если таких условий нет, публично-правовая защита (государственная обязанность защиты) оказывается предпочтительнее (меньшим злом). В то же время она, как уже сказано, уязвима, с точки зрения вероятности злоупотреблений уже со стороны самого государства. *Право самообороны «предоставляется индивиду как непосредственно действующее», а защищаемое гражданином основное право «действует в качестве субъективного, позволяющего обращаться в суд»⁹.* А вот при государственной *обязанности* защиты прав «требуется придать закону практическую форму для исполнения конституционных обязанностей, чтобы таким образом *решить* оставленный Конституцией принципиально открытым *вопрос о средствах защиты»¹⁰.* Отсюда вывод: «Вмешательство, которое нарушает право личности на защиту, конституционно запрещено, а значит, *не каждая мера, которая реализует обязанность защиты, является конституционно разрешенной*. Тем самым *обязанность защиты, в отличие от права на защиту, опосредована законом*. Право на защиту содержит в себе отрицание государственного вмешательства; его цель однозначна. Обязанность защиты, напротив, связана с позитивной деятельностью, содержание которой установлено не изначально»¹¹.

Практический смысл данной концепции состоит в том, что человек может реализовывать свои основные права, непосредственно *опираясь на Конституцию*. А вот государство, имея целью исполнить свою обязанность по защите основного права, должно сначала *принять конкретный закон*¹², причем только если это вытекает из Конституции. Однако в этом случае, справедливо замечает Й. Изензее, «должен быть гарантирован *конституционно минимальный стандарт безопасности основных прав»¹³.* Под «стандартом», думается, следует понимать *границы (критерии)*, которые могли бы от-

государство, имея целью исполнить свою обязанность по защите основного права, должно сначала *принять конкретный закон*¹², причем только если это вытекает из Конституции. Однако в этом случае, справедливо замечает Й. Изензее, «должен быть гарантирован *конституционно минимальный стандарт безопасности основных прав»¹³.* Под «стандартом», думается, следует понимать *границы (критерии)*, которые могли бы от-

делить допустимые *ограничения* основных прав от положений, *уменьшающих* эти права.

Казалось бы, такой «минимальный стандарт» установлен российской Конституцией. Напомним, что часть 2 статьи 55 Конституции РФ запрещает издавать «законы, отменяющие или уменьшающие права и свободы человека и гражданина», а часть 3 той же статьи требует, чтобы только федеральными законами вводились ограничения конституционных прав. Кроме того, такие ограничения могут вводиться только для защиты перечисленных в той же статье ценностей. Наконец, статья 125 Конституции РФ устанавливает, что Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии федеральных законов Конституции Российской Федерации.

И все же, как показывает и практика, и более глубокий анализ всей конструкции ограничения прав, нельзя утверждать, что некий «минимальный стандарт безопасности основных прав» является реальным и, главное, действенным. Попытаемся показать причины этого.

II

Для начала зададимся вопросом, **что значит «умаление прав»**, запрет которого устанавливает часть 2 статьи 55 Конституции РФ? Воспользуемся комментариями к Конституции РФ, которые написаны судьями Конституционного Суда РФ и научными сотрудниками его аппарата, поскольку они основываются, главным образом, *на правовых позициях этого Суда*. Вот что говорится в Комментарии 2009 года под ред. Л. В. Лазарева: «Этот запрет [отменять и уменьшать. — М. К.] касается прав и свобод, признаваемых как в Конституции, так и в международно-правовых нормах, ставших частью российской правовой системы. Умаление законом прав и свобод в данном контексте может означать *необоснованное ограничение их объема или действия по кругу лиц, во времени, сокращение гарантий или усечение механизмов правовой защиты и т. п.* Положение комментируемой части распространяется и на *подзаконные нормативные акты*»¹⁴.

В другом Комментарии, изданном в том же году (под ред. В. Д. Зорькина и Л. В. Лазарева), гораздо более подробно перечислены возможные способы умаления прав. В ком-

ментарии к части 2 статьи 55 говорится, что «умаление может осуществляться путем: *сужения пределов прав и свобод*, как они зафиксированы в Конституции, если для этого нет установленных в самой Конституции оснований; *уменьшения материального содержания прав и свобод, объема социальных и иных благ, причитающихся их обладателю; минимизации гарантий прав и свобод*, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав в ущерб другой группе прав, тогда как все права человека и гражданина в силу Конституции должны находиться под равной правовой защитой; *создания таких процедур реализации прав и свобод, которые могут свести на нет сами права или свободы человека и гражданина и т. п.*»¹⁵.

В целом с определением содержания понятия «умаление прав» можно согласиться, поскольку, вне зависимости от форм ограничений — материальных или процессуальных — **умаление есть недопустимое сужение материального содержания субъективного права**. Здесь уместно привести положение абзаца 2 статьи 19 Основного закона ФРГ: «*Существо содержания* основного права ни в коем случае не может быть затронуто». В качестве одного из последних ярких примеров умаления прав российских граждан приведем поправку, внесенную в 2010 году в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁶, которая, на наш взгляд, явно противоречит части 4 статьи 125 Конституции РФ, ибо вводит запрет гражданину подать в Конституционный Суд РФ жалобу на нарушение своих конституционных прав и свобод граждан законом, *подлежащим применению* в конкретном деле. Теперь граждане вправе подать жалобу только на закон, *уже примененный в деле*, причем *лишь в судебном процессе*. В. А. Кряжков совершенно справедливо увидел здесь именно умаление права граждан на судебную защиту¹⁷ (явное сужение возможностей для обращений в Конституционный Суд РФ).

И все же при чтении указанных комментариев возникают вопросы. Первый: в одном из комментариев понятие «умаление» раскрывается через понятие «необоснованное ограничение». *Равнозначны ли они?* В некоторых решениях Конституционного Суда РФ

эти понятия как раз разводятся. Так, в пункте 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 года сказано, что законодатель «*умалил*, а в ряде случаев и *недопустимо ограничил* конституционно защищаемые права и интересы граждан»¹⁸. Полагаем, что правильным является мнение комментаторов, ибо трудно себе представить умаление права иначе, как чрезмерное, а значит, недопустимое ограничение одного или нескольких элементов данного права.

Но более важен ответ на второй вопрос: **правомерно ли утверждать, что умалить конституционные права можно и подзаконными нормативными актами?** На первый взгляд, вроде бы есть основания для утвердительного ответа. Ведь, согласно части 2 статьи 125 Конституции РФ, Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции не только законов, но и, среди прочего, *нормативных актов Президента и Правительства РФ*. А такие акты вполне могут касаться и отдельных правомочий, составляющих основные права и свободы. Это следует из части 3 статьи 15 Конституции РФ, допускающей возможность издания *иных*, помимо законов, нормативных правовых актов, *затрагивающих* права, свободы и обязанности человека и гражданина. Тем более что законы довольно часто закрепляют нормы, предоставляющие Президенту РФ или органу исполнительной власти широкое поле для дискреционной нормотворческой деятельности, в том числе и в области конституционных прав.

Однако такой вывод все же противоречит Конституции РФ. *Нельзя признать верной позицию комментаторов о возможности умаления конституционных прав и свобод подзаконными нормативными актами*. Во-первых, конституционный запрет издавать именно *законы*, умаляющие права и свободы, потерял бы свой смысл. И, во-вторых, норму части 2 статьи 55 необходимо, естественно, рассматривать в тесной взаимосвязи с частью 3 той же статьи, согласно которой только *закон*, причем *закон федеральный*, может *ограничить* права и свободы человека и гражданина.

Но ведь и подзаконные акты способны сужать объем правомочий в рамках основного права, поскольку они регулируют порядок,

сроки, условия приобретения или защиты определенного социального блага. Есть ли в этом противоречие со статьей 55 Конституции РФ? На наш взгляд, нет. Еще раз подчеркнем: подзаконными нормативными актами не затрагивается (не должно затрагиваться) материальное содержание права. Разумеется, подзаконное процессуальное регулирование тоже, как правило, затрудняет реализацию того или иного субъективного права. Но такое затруднение не может считаться ограничением права постольку, поскольку не вторгается в существо его содержания. **Подзаконное регулирование представляет собой лишь конкретизацию уже установленного законодательного ограничения.**

Однако подзаконный акт может установить такой порядок, сроки и условия, которые настолько затрудняют реализацию права, что она становится фактически невозможной или слишком обременительной. В таком случае обжаловать следует несоответствие подзаконного акта «материнскому» закону, то есть ставить вопрос *о нарушении, а не об умалении* конституционного права. Эта терминологическая особенность отражена и в российском законодательстве. Так, статья 255 Гражданского процессуального кодекса РФ гласит, что «к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых», среди прочего, «*нарушены* права и свободы гражданина». А Закон РФ от 27 апреля 1993 года № 4866-1 называется «Об обжаловании в суд действий и *решений, нарушающих* права и свободы граждан»¹⁹.

Тут, правда, возникает более сложный вопрос: **могут ли указы Президента РФ ограничивать материальное содержание основных прав и свобод и, соответственно, умалить их?** Этот вопрос связан с тем, что Конституционный Суд еще в середине 1990-х годов признал допустимость издания «указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а

их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»²⁰. На наш взгляд, данная формула не позволяет Президенту издавать указы, ограничивающие конституционные права и свободы. Если же такой указ будет принят (хотя теперь практика «указного права» почти прекращена), запрос о его конституционности вполне правомерен. Однако именно запрос, а не жалоба гражданина, поскольку речь в данном случае будет идти о нарушении не самих прав и свобод, а формального конституционного запрета их ограничения подзаконными актами.

III

На наш взгляд, путаница по поводу «субъекта» ограничений прав связана как раз со смешением понятий «ограничение права» и «ограничение реализации права». И основу для такого смешения дает сама Конституция РФ. Чтобы показать эту терминологическую путаницу, нам придется провести *типизацию «ограничительных» норм*.

Сначала отметим, что *не все* основные (конституционные) права и свободы являются естественными правами личности. Впрочем, естественных прав вообще не так уж много. К ним, на наш взгляд, можно отнести права: на уважение и охрану человеческого достоинства, на жизнь²¹, на личную духовную и физическую свободу, на невмешательство в частную жизнь и на обладание собственностью. Все иные основные права либо производны от этих естественных прав, либо вообще не являются традиционными правами²². В то же время *все основные права* имеют изначальные границы. В позитивно-правовом смысле такие границы описываются конституцией соответствующего государства.

Собственно говоря, в этом и состоит суть **доктрины имманентных пределов основных прав**, выработанной Федеральным конституционным судом ФРГ, согласно которой с формально-юридической стороны возможны лишь такие ограничения прав, которые установлены в конституционных нормах либо в нормах законодательных, если отсылки к ним прямо предусмотрены в формулировках конституционных положений²³.

В этой связи несколько спорным представляется мнение Г. Н. Андреевой, которая

утверждает, что одно дело, когда свобода экономической деятельности (право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности) провозглашается в условиях рыночной экономики, то есть выступает как «материализация» общего принципа экономической свободы, и другое — «когда *право на предпринимательскую деятельность* в определенных, строго ограниченных пределах признается в качестве исключения и в ограниченном объеме в условиях нерыночной экономики. Здесь оно будет выступать только как конкретное субъективное право и подчиняться другим фундаментальным принципам (например, плановости, как в социалистической экономике)»²⁴. Таким образом, Г. Н. Андреева считает *свободу* предпринимательской деятельности фактически синонимом *права* на предпринимательскую деятельность. Однако между ними — принципиальная разница. В конституционном государстве существует именно свобода экономической деятельности (в данном случае будем считать ее синонимом предпринимательской), которая *ограничивается принципиально иначе*, нежели субъективное право на занятие предпринимательством. Но самое главное, такое сравнение стран с рыночной и нерыночной экономикой игнорирует важный вопрос: может ли вообще государство с нерыночной экономикой считаться конституционным или, по крайней мере, является ли государство с нерыночной экономикой конституционным. А ведь именно от этого зависят и характер ограничений, и возможность их оспаривания.

Доктрина имманентных пределов прав представляется логичной и практичной. Тем не менее, на наш взгляд, она требует некоторых уточнений.

«Имманентные» — значит, внутренне присущие правам пределы. Но что обуславливает такую имманентность? Немецкая доктрина исходит из формального критерия: *самого факта включения того или иного ограничения в конституционный текст*. Однако при этом не учитывается **разная природа ограничений**.

Дело в том, что некоторые конституционные ограничения являются позитивно-правовым выражением имплицитно уже существ-

вующих *естественных пределов прав*. Их как раз и следовало бы назвать имманентными пределами, если бы этот термин не был занят. Если мы имеем дело с естественными пределами, эксплицированными Конституцией или текущими законами, то, во-первых, *речь вообще не может идти об ограничениях в привычном правовом понимании этого слова*. Б. С. Эбзеев заметил: «В частности, закрепляя свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, Конституция одновременно оговаривает, что гарантируется “право собираться мирно, без оружия” (ст. 31). В данном случае *не ограничиваются основные права, а определяются их границы*, нормативное содержание и круг правомочий, т. е. *имманентные пределы*»²⁵. Это верно. Вот только слово «определяются» в данном случае фактически перечеркивает основной смысл высказанной мысли, поскольку посредством конституционного регулирования прав *не определяются их границы*, а лишь происходит юридическая экспликация (формализованное выявление) изначально существующих границ, то есть естественных пределов этих прав.

Во-вторых, естественные пределы (а они основаны на понятии естественной нормы) *не позволяют не только сужать, но и расширять материальное содержание основного права*, ибо в противном случае та или иная охраняемая правом ценность, оказываясь за этими пределами (вне их), теряет смысл. Например, не является и не может считаться ограничением запрет использовать свои способности и имущество в целях получения дохода от торговли людьми, наркотиками, занятия проституцией и т. п. Это — естественный предел данного права. Между тем законодатель формально может, пользуясь конституционной формулой части 1 статьи 34 Конституции РФ («деятельность, *не запрещенная законом*»), *разрешить* такие виды «предпринимательства», то есть *снять «ограничения»*. В том-то и дело, что, хотя в Конституции прямо не запрещаются конкретные виды «бизнеса», такое законодательное «снятие ограничений» не сможет считаться конституционным именно в силу противоречия естественной норме.

Другой тип имманентных пределов характерен тем, что ограничения, *хотя и представлены в Конституции, не являются*

*экспликацией естественных пределов*²⁶. Это ограничения, порожденные доминирующими в период разработки конституционного текста идеями, стереотипами, инерцией традиций, национальными культурными особенностями или, наоборот, заимствованиями из зарубежного опыта. Например, вполне можно представить отсутствие в статье 34 Конституции РФ нормы, которой запрещается «экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию». При всей важности такого ограничения, его, однако, нельзя считать естественным пределом свободы экономической деятельности. По крайней мере, в середине XIX века трудно было бы себе представить внесение такого ограничения в Конституцию (первые антимонополистические законы появились лишь в конце того столетия), да, собственно, практически не существовало тогда и конституционных экономических прав.

Концепция имманентных пределов не учитывает также, что **Конституция РФ закрепляет совершенно разные, по своему правовому характеру, ограничения**. Чтобы показать это, построим классификацию ограничений экономических прав.

К **первой** группе ограничений мы отнесем:

- 1) недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 17);
- 2) соблюдение требований безопасности и гигиены труда наемных работников (ч. 3 ст. 37);
- 3) обеспечение наемным работникам вознаграждения за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (ч. 3 ст. 37);
- 4) обеспечение наемным работникам установленных федеральным законом продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска (ч. 5 ст. 37);
- 5) возможность разрешения коллективных трудовых споров посредством забастовки (ч. 4 ст. 37).

Особенность этой группы состоит в том, что ее составляют общий конституционный принцип *ненарушимости прав других граждан при осуществлении своих прав* и другие самостоятельные конституцион-

ные права (прежде всего, наемных работников²⁷). Может показаться спорным, что иные основные права представлены как ограничения. Однако, когда мы говорим о правовых ограничителях, на наш взгляд, следует принимать во внимание все возможные их формы. Другое дело, что в таких случаях приходится взвешивать приоритетность конституционных ценностей, если они входят в конфликт друг с другом²⁸.

Судья Конституционного Суда России Г. А. Гаджиев в одном из своих особых мнений, правда, по поводу одного из политических прав, напомнил, что «Европейский Суд по правам человека в решении от 19 февраля 1998 года по делу “Буман против Соединенного Королевства” исходит из того, что право на свободу слова необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы, т. е. ни одно из них не обладает приоритетом. Только при таком подходе возможен поиск баланса между этими равноценными основными правами. Действие одного основного права в таком случае создает *имманентные границы для другого основного права*»²⁹.

Вторая группа ограничений — это *конституционные обязанности*:

1) платить законно установленные налоги и сборы (ч. 1 ст. 57);

2) сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Данные обязанности, разумеется, не являются обязанностями исключительно предпринимателей. Но среди всех, довольно многочисленных, конституционных обязанностей именно они связаны с экономической деятельностью. Объяснение того, что конституционные обязанности личности являются имманентными ограничениями основных прав, в данном случае такое же, как и в отношении ограничений первой группы.

Третья группа — это конституционные нормы, являющиеся *ограничениями в собственном, наиболее привычном смысле*. Их особенность в том, что они размещены в статьях, закрепляющих экономические права. Хотя здесь также применен относительно формальный критерий (способ закрепления ограничений), тем не менее можно заметить, что данные ограничения направлены на *защиту публичного интереса*. К таким ограничениям относятся:

1) недопустимость экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34);

2) недопустимость осуществления правомочий собственника земли и иных природных ресурсов, если это наносит ущерб окружающей среде³⁰ (ч. 2 ст. 36).

Четвертая группа включает в себя конституционные нормы, не формулирующие сами ограничения, а указывающие на *возможность их введения федеральным законом*. Это:

1) недопустимость использования своих способностей и имущества для экономической деятельности, запрещенной законом (ч. 1 ст. 34);

2) соблюдение условий и порядка пользования землей, определяемых на основе федерального закона³¹ (ч. 3 ст. 36);

3) возможность вводить федеральным законом ограничения прав и свобод в целях в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Выделение данной группы побуждает поставить вопрос о критериях представленной классификации вообще. Например, почему бы не выделить группы ограничений, направленных на защиту отдельно частного и публичного интереса? Тогда возможные ограничения, предусмотренные частью 3 статьи 55, можно было бы разделить по разным группам. Однако задача предложенной классификации — показать различия конституционных ограничений именно с формальной стороны.

При таком подходе мы увидим, что ограничения, отнесенные к **пятой** группе, не являются уже собственно ограничениями конституционных экономических прав. В эту группу включены нормы, предоставляющие *Президенту РФ и органам исполнительной власти возможность*:

1) установления отдельных временных ограничений прав и свобод для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56);

2) введения временных ограничений перемещения товаров и услуг, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты

жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей³² (ч. 2 ст. 74);

3) принудительного, хотя и возмездного, отчуждения имущества для публичных нужд (ч. 3 ст. 35).

Строго говоря, ограничения прав можно считать лишь ограничения, которые включены в первую, вторую, третью и отчасти четвертую группы по нашей классификации. Слово «отчасти» тут имеет принципиальный характер. Четвертая группа включает в себя, напомним, ограничение, установленное частью 3 статьи 55 Конституции РФ. Однако это «рамочное ограничение» невозможно считать имманентным пределом всех конституционных, в том числе экономических, прав. Защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства являются настолько широкими основаниями для законодательно введения ограничений, что лишаются смысла все иные — сравнительно конкретные — конституционные ограничения экономических прав.

Объективности ради заметим, что международные акты о правах человека также содержат довольно широкие и расплывчатые формулировки оснований допустимых ограничений прав. Например, в заключительной статье *Всеобщей декларации прав человека 1948 года* (ст. 29) говорится, что «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».

В *Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года* есть как общая норма (ст. 4), устанавливающая, что возможны лишь ограничения «которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе», так и нормы, ставящие пределы ограничениям лишь прав на создание и функционирование профсоюзов (ст. 8). Однако, хотя речь идет о

конкретных правах, пределы их допустимых ограничений опять-таки слишком широко сформулированы: такие ограничения должны быть «необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других». Похожие формулы ограничений мы находим и в *[Европейской] Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*.

Следует, однако, учитывать, что международно-правовые акты являются все же рамочными актами. А вот национальное законодательство, точнее национальные конституции, призваны более конкретно формулировать основания для возможных ограничений. Это тем более актуально для посттоталитарных государств, где действует мощная инерция традиций государственного произвола.

Наконец, в нашей пятой группе представлены ограничения, которые, как представляется, вообще нельзя именовать ограничениями основных экономических прав. Это — **ограничения их реализации**.

Необходимость дифференциации ограничений ярко проявляет себя, в частности, при соотнесении норм частей 1 и 3 статьи 56 Конституции РФ, с одной стороны, и части 3 статьи 55 — с другой. И там и там присутствует один термин «ограничение прав». Однако напомним, что часть 1 статьи 56 говорит о возможности ограничения прав в случае введения *чрезвычайного положения* (далее — ЧП). При этом часть 3 той же статьи называет ряд статей (или их частей), которые закрепляют права и свободы, *не подлежащие ограничению*, в том числе право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (свобода экономической деятельности). В то же время в части 3 статьи 55 говорится, что *все* права и свободы человека и гражданина *могут быть ограничены* законом. Естественно, возникает вопрос: если *даже* при чрезвычайном положении нельзя ограничивать свободу экономической деятельности, допустимо ли ограничивать ее в условиях обычного правового режима?

Мы попытались найти ответ в многочисленных комментариях к Конституции РФ, но лишь в одном из них (под ред. В. Д. Зорькина и Л. В. Лазарева, 2009) предпринята попыт-

ка разрешить эту проблему. Однако с обоснованием позиции комментатора статьи 34 трудно согласиться. Комментатор исходит из *дифференциации основных прав на абсолютные и иные*. На основе этого следует утверждение, что не все права и свободы, которые содержатся в статьях (их частях), указываемых частью 3 статьи 56, «относятся к числу так называемых абсолютных, т.е. не подлежащих ограничению даже в обычных условиях»³³.

Действительно, такие права, как право на жизнь (ст. 20), на охрану человеческого достоинства (ст. 21), на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23 и ст. 24), *не могут быть ограничены*. Но не в силу конвенционального препятствия, а потому, что в них невозможно сузить материальное содержание, не уничтожив само право. Можно лишь уменьшить объем гарантий этих прав (например, по решению суда прослушивать телефонные разговоры). Верно также, что свобода экономической деятельности не относится к абсолютным правам.

Но тогда в чем смысл части 3 статьи 56 Конституции РФ, указывающей, какие именно права и свободы не могут быть ограничены в условиях ЧП? Оказывается лишь в том, что «данный перечень, образно говоря, *является “красным флажком”* в тексте Конституции, позволяющим *заострить внимание на характере того или иного права или свободы*, в том числе при решении вопроса, если это неочевидно, о возможности либо невозможности их ограничения»³⁴. Однако вряд ли этот вывод что-то дает практике. Понятия «являться красным флажком» или «заострять внимание», на наш взгляд, мало способны воздействовать на административного или судебного правоприменителя.

Дилемма двух статей (ст. 55 и 56) должна решаться, на наш взгляд, на иной основе. В статье 55 речь идет о возможности *ограничить сами права*, а в статье 56 — об *ограничениях реализации* отдельных прав в экстраординарных условиях³⁵. Почему, помимо абсолютных, в перечне части 3 статьи 56 фигурируют и некоторые не абсолютные права и свободы — отдельный вопрос. Возможно, потому, что именно эти права государство считает, с одной стороны, более важными, с другой — не мешающими осуществлять режим ЧП.

При таком понимании становится очевидной *теоретическая ошибочность* конструкций как части 3 статьи 55, так и части 3 статьи 56, что приводит к правовым коллизиям и сказывается (может сказаться) на практике.

Во-первых, если основные права можно ограничить только федеральным законом вне зависимости от условий того или иного правового режима, то норма о недопустимости ограничений ряда прав в условиях ЧП *входит в противоречие* с первой нормой, ибо предполагает, что права, *не* перечисленные в данной норме, могут быть ограничены подзаконными актами (указами Президента РФ). В этом смысле примером более точной юридической техники может служить часть III статьи 71 Конституции Азербайджанской Республики, гласящая, что «лишь при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации *осуществление* прав и свобод человека и гражданина может быть частично и временно ограничено с учетом международных обязательств Азербайджанской Республики».

Во-вторых, поскольку речь идет о правах, среди которых есть и *абсолютные*, постольку их нельзя ограничивать не только в условиях особого правового режима, но и в обычных условиях. Другими словами, *часть 3 статьи 55 сформулирована неверно*, ибо даже законом нельзя ограничить, в частности, право на жизнь (повторим, что нельзя смешивать ограничения и уменьшение объема гарантий).

Таким образом, соответствующие части статей 55 и 56 Конституции РФ должны были бы формулироваться иначе. В части 3 статьи 55 необходимо было перечислить все абсолютные права (другой вопрос, что абсолютность некоторых прав и свобод еще нужно доказать), которые невозможно ограничивать никаким способом, даже законом. А часть 3 статьи 56 должна была бы содержать перечисление прав и свобод, реализация (осуществление) которых не может подвергаться ограничениям.

Кстати (и это следствие теоретической ошибочности данных норм), *реализация права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности се-*

годня как раз может быть ограничена в условиях ЧП. Дело в том, что в пунктах «г», «д», «е», «и» статьи 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ³⁶ называются такие меры и временные ограничения, которые могут предусматриваться указом Президента РФ:

- установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества.

Неточность в статье 56 Конституции РФ не единственная. Она лишь высвечивает проблему необходимости более жесткой определенности понятий в проблеме ограничения прав. Эта необходимость диктуется тем обстоятельством, что отнюдь не всякая норма, затрудняющая использование права, может считаться его ограничением. Поэтому не могут быть отнесены к ограничениям основных прав в духе части 3 статьи 55 еще *две разновидности ограничений реализации экономических прав*.

Первая — *индивидуальные (казуальные)* ограничения, возникающие на основании правоприменительных актов в связи с правонарушениями, гражданско-правовыми деликтами или спорами. Ограничения данного вида применяются: в целях обеспечения иска; в качестве обеспечительных мер в арбитражном судопроизводстве; в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; в качестве мер уголовно-процессуального принуждения, а также мер, связанных с добытием и фиксацией доказательств (в том числе обыск, осмотр, наложение ареста на почтово-телеграфные отправления и т. п.); в качестве мер ответственности (наказаний).

Ко второй группе относятся ограничения, обусловленные *правовым модулом* гражда-

нина. Такие ограничения наступают, например, в отношении лиц, занимающих государственную или муниципальную должность; государственных и муниципальных служащих; при ограничении дееспособности лица или признании его недееспособным.

Представленные в статье соображения, на наш взгляд, могут быть учтены при выработке механизма обеспечения «минимального стандарта безопасности основных прав».

Краснов Михаил Александрович — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук.

krasnov.makmak@yandex.ru

¹ В теории конституционного права понятия «основные» и «конституционные» права личности иногда разграничиваются. Но в настоящей работе мы будем их применять в качестве синонимов.

² Штерн К. Защита основных прав и их ограничения // Государственное право Германии: Пер. с нем.: В 2 т. Т. 2. М.: Институт государства и права РАН, 1994. С. 185.

³ Там же. С. 186.

⁴ Там же. С. 187.

⁵ Изензее Й. Основное право как право самообороны и государственная обязанность защиты // Государственное право Германии. Т. 2. С. 188.

⁶ Там же. С. 189.

⁷ Там же. С. 189—190.

⁸ См.: Там же. С. 190.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же. С. 191—192.

¹² См.: Там же. С. 194.

¹³ Там же. С. 195.

¹⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л. В. Лазарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Новая правовая культура; Проспект, 2009. С. 324.

¹⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 492.

¹⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 45. Ст. 5742. Этот и

- все иные законодательные акты, а также судебные решения найдены и проанализированы с помощью справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹⁷ См.: *Кряжков В. А.* Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 65–71, 66.
- ¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 года № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 50. Ст. 5711.
- ¹⁹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Суда Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.
- ²⁰ См.: Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в российской федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.
- ²¹ Мы пользуемся существующей в международно-правовых актах и Конституции РФ формулировкой, хотя она и не вполне точна.
- ²² См., например: *Шайо А.* Злоупотребление основными правами, или парадоксы преднамеренности // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2(63). С. 162–182, 169.
- ²³ См.: *Штерн К.* Указ. соч. С. 185.
- ²⁴ *Андреева Г. Н.* Экономическая конституция в зарубежных странах / Отв. ред. В. В. Маклаков; ИНИОН РАН. М.: Наука, 2006. С. 238.
- ²⁵ Цит. по: *Морозова Л. А.* Принципы, пределы, основания, ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 7. С. 20–42, 24.
- ²⁶ Здесь автор должен признать, что был не прав, ранее отстаивая мысль, будто *все* конституционные и даже законодательные ограничения являются экспликацией естественных пределов (см.: *Краснов М. А.* Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право: Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 103–115).
- ²⁷ В данном случае мы не затрагиваем вопрос о *неправовых* ограничениях экономических прав под предлогом защиты социальных (трудовых) прав. Так, в литературе отмечено, что «в период кризиса государство в России заняло достаточно жесткую позицию по отношению к крупному бизнесу в вопросах, например, недопущения сокращения численности персонала. Однако технологические изменения, как правило, ведут к высвобождению избыточной занятости. Будет ли компания реализовывать программу технического переоснащения, заранее предполагая, что сэкономить на фонде оплаты труда государство не позволит?» (см.: *Лебедева Н. Н., Туманянц К. А.* Препятствия модернизации в современной России // Общественные науки и современность. 2012. № 1. С. 16–26, 18).
- ²⁸ См.: одну из последних на эту тему статей: *Гаджиев Г. А.* Конституционно-правовое концептуальное пространство и его ценности // Право: Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2. С. 3–16.
- ²⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года № 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 запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.
- ³⁰ Часть 2 статьи 36 имеет продолжение: «...и нарушает права и законные интересы иных лиц». Однако эта формула относится к общим ограничениям всех конституционных прав и свобод (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ), поэтому воспроизводить ее как специфическое ограничение одного из экономических прав было бы нелогично.
- ³¹ Слова «на основе» в данном случае означают, что федеральный закон определяет лишь рамки правового регулирования. А конкретное регулирование земельных отношений осуществляют органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.
- ³² Хотя прямо часть 2 статьи 74 Конституции РФ и не говорит о *временном характере* таких

ограничений, это вытекает как из смысла части 1 этой статьи, так и из смысла части 1 статьи 8, согласно которой «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств».

³³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. С. 499–500.

³⁴ Там же. С. 500.

³⁵ Аналогичным образом обстоит дело и с частью 2 статьи 74 Конституции РФ, которая предусматривает *ограничения перемещения товаров и услуг* для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.