

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП НЕОТЧУЖДАЕМОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ИХ ОГРАНИЧЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СОВМЕСТИМОСТИ

© 2015 г. Ирина Анатольевна Алебастрова¹

Аннотация: в статье исследуются проблемы соотношения главного принципа правового статуса личности – неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина и конституционных ограничений прав, количество которых в течение нескольких десятилетий заметно нарастает. По мнению автора, такое нарастание не в последнюю очередь объясняется мотивами социальной солидарности. На первый взгляд кажется, что разрастающиеся ограничения прав и свобод в конституциях и международном праве ставят под сомнение принцип их неотчуждаемости. На самом деле это не так. Принцип неотчуждаемости прав и свобод не следует абсолютизировать и трактовать буквально. Его функция заключается в том, чтобы не допустить произвольных (но вовсе не каких бы то ни было) ограничений свободы личности.

Annotation: this article examines the problem of correlation between the main principle of the legal status of an individual – the inalienability of the rights and freedoms of man and citizen and the constitutional limitations of rights, which in a few decades, significantly increases. According to the author, this increase is not least due to the motives of social solidarity. At first glance it seems that the growing restrictions of rights and freedoms in the Constitution and International law, questioning the principle of inalienability. Actually it is not. The principle of the inalienability of rights and freedoms should not be absolute and interpreted literally. Its function is to prevent arbitrary (but not any) restrictions on the freedom of the individual.

Ключевые слова: основы правового статуса личности, права и свободы человека и гражданина, ограничения прав и свобод, социальная солидарность.

Key words: foundations of the legal status of the personality, rights and freedoms of man and citizen, limitations of rights and freedoms, social solidarity.

Конституционный институт основ прав и свобод человека и гражданина развивается весьма противоречиво. С одной стороны, на международном и национальном уровнях наблюдается заметное расширение круга прав и свобод человека и гражданина, а также их обладателей, разрастание и совершенствование механизма гарантий прав и свобод. Все это свидетельствует об обогащении и укреплении главного принципа прав и свобод человека и гражданина – их неотчуждаемости. С другой же стороны, права человека и гражданина подвергаются в конституциях второй и третьей волн ощутимым ограничениям, что порождает сомнения в сохранении и гарантированности данного принципа.

Речь идет о целом ряде дополнительных ограничений и обременений, возлагаемых в настоящее время на обладателей конституционных прав. Представляется, что в большинстве случаев установление таких ограничений обусловлено соображениями социальной солидарности, т.е. стремлением наладить совместную жизнь людей в обществе, а именно: социализацией, стремлением общими усилиями справиться с угрозой терроризма, сохранить окружающую природную среду, обеспечить нормальное движение транспорта и т.п.² Данному выводу соответствует практика Европейского Суда по правам человека, который лишь очень немногие права трактует как абсолютные, т.е. не подлежащие ограничению

ям³. Большинство же прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, может быть ограничено, поскольку плюрализм и демократия основаны на компромиссе и требуют от людей и социальных групп различных уступок, чтобы гарантировать права другим людям и социальным группам, а тем самым – стабильность общества в целом и защиту своих собственных прав⁴.

Активизация ограничений прав имеет множество проявлений. Прежде всего обращает на себя внимание такое новое явление, как устанавливаемая рядом конституций допустимость ограничения прав и свобод не только законом, но и подзаконными актами. Так, в соответствии со ст. 36 действующей Конституции Швейцарии любое ограничение любого основного права может быть оправдано соображениями защиты не только какого-либо основного права других лиц, но и публичного интереса. При этом швейцарская Конституция в принципе допускает введение ограничений прав и свобод не только законами, но и подзаконными актами, запрещая лишь ограничения, вообще не основанные на правовых нормах (только значительные ограничения конституционных прав могут предусматриваться лишь законом). В частности, именно закон должен устанавливать случаи серьезной, прямой и неизбежной опасности, которые могут

¹ Доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (E-mail: ialebastrova@mail.ru).

² См.: Чиркин В.Е. Конституционная эволюция права частной собственности // Конституция и экономика. Материалы дискуссии за “круглым столом” 1 октября 2012 года / Под общ. ред. И.А. Алебастровой. М., 2013. С. 66.

³ См.: Герардс Я., Сенден Х. Структура основных прав и Европейский Суд по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 3. С. 36–63.

⁴ См.: Applications nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey, Judgment of 13 February 2003.

выступать основаниями наиболее существенного ограничения прав и свобод.

При этом количество ограничений прав человека, установленных в текущем законодательстве, настолько велико и продолжает возрастать, что это вызывает тревогу как в научной среде, так в общественном мнении. «Против наших прав ведется спокойная, но безжалостная война... Каталог вторжений в нашу свободу просто шокирует, если мы попытаемся его составить и критически оценить»⁵, – заявляет современная английская исследовательница Х. Кеннеди.

Все чаще ограничениям в современных конституциях подвергается право частной собственности. Это обусловлено преодолением идеализации, односторонне положительной оценки института частной собственности: она является причиной экономического и социального неравенства между людьми, порождает социальные конфликты, привела в конечном счете к образованию государства, которое стало не только (а иногда и не столько) регулировать конфликты, сколько выражать интересы собственников. Стремление преодолеть названные недостатки института частной собственности вызвало признание за ней социальной функции и ее конституционное закрепление. Социальная функция собственности предполагает наличие у собственника целого ряда как чисто правовых, так и моральных обременений и ограничений, связанных со стремлением авторов конституций заставить институт частной собственности служить не только эгоистическим интересам собственника, но и интересам общества. Как справедливо замечает проф. В.Е. Чиркин, «вместо прежнего тезиса о “священной и неприкосновенной” частной собственности (французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г.) в конституциях появились формулировки: “собственность обязывает”, “частная собственность должна служить общественным интересам, общей пользе”. С концепцией социальной функции частной собственности связаны и признанная теперь возможность национализации частной собственности, тарифное регулирование, меры против монополизации рынка и многие другие ограничения прав собственника со стороны государства»⁶.

Социальная функция собственности впервые была закреплена в Веймарской конституции, употребившей формулу “собственность обязывает” и установившей, что ее использование должно одновременно служить общему благу (ст. 153). Данное положение воспроизведено в ст. 14 Основного закона ФРГ. Социальная функция собственности прямо упоминается или подразумевается целым рядом действующих конституций, принятых во второй половине XX в.⁷ Так, ст. 42 Конституции Италии 1947 г. устанавливает, что “частная собственность признана и гарантирована законом, который определяет способы ее приобретения, использования и пределы с целью обеспечить ее социальную функцию и сделать ее доступной для всех”. Согласно ст. 29 Конституции Японии 1946 г. “право собственности определяется законом, с тем чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию”. В соответствии с п. XXIII Конституции Бразилии собственность должна выполнять социальную функцию. Конституция Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка 1978 г. запрещает собственни-

кам средств производства эксплуатацию и гарантирует, что экономическая система страны не приведет к концентрации благосостояния и обращению средств производства во вред обществу (п. 7, 8 ст. 27). Согласно п. 3 ст. 11 чешской Хартии основных прав и свобод “собственность обязывает. Запрещается злоупотребление собственностью и её использование вопреки всеобщим интересам, охраняемым законом, или наносящее ущерб интересам других лиц”.

Социальная функция собственности получила признание и в международном праве. В частности, ст. 4 Декларации социального прогресса и развития, принятой ООН в 1969 г., гласит: социальный прогресс и развитие требуют участия всех членов общества в производительном и общественно полезном труде и установления в соответствии с правами человека и основными свободами, а также в соответствии с принципами справедливости и социальной функции собственности таких форм собственности на землю и средства производства, которые исключают любые формы эксплуатации человека, обеспечивают равные права на собственность для всех и создают условия, ведущие к подлинному равенству среди людей⁸.

По мере развертывания тенденции социализации эволюция права частной собственности стала проходить по линии увеличения адресованных собственнику запретов, оснований ее изъятия, а также обязанностей собственника⁹. Все они предписываются в рамках социальной функции собственности, означающей расширение ограничений права собственности в интересах общества: для того чтобы предотвратить нарушение собственником интересов общества, на него налагаются запреты в отношении объектов своей собственности; для того чтобы обеспечить непосредственное служение собственности общественным интересам, собственник обременяется обязанностями; если же интересы собственника вступают в противоречие с наиболее значимыми интересами общества и данное противоречие невозможно устранить иными способами, допускается изъятие собственности. Что касается конституционно установленных запретов, то при осуществлении своих прав собственник не должен наносить ущерба всеобщему благосостоянию (ст. 29 Конституции Японии), окружающей среде (ст. 31 Конституции Армении 1995 г., ст. 44 Конституции Республики Беларусь 1996 г., ст. 46 Конституции Молдовы 1994 г., ст. 41 Конституции Румынии 1991 г., ст. 20 Конституции Словении 1991 г.), безопасности (ст. 44 Конституции Республики Беларусь), всеобщим интересам (ст. 47 Конституции Италии, ст. 20 Конституции Словении), историко-культурным ценностям (ст. 44 Конституции Республики Беларусь, ст. 20 Конституции Словении), здоровью людей (ст. 11 чешской Хартии основных прав и свобод, ст. 20 Конституции Словении), нарушать права других лиц (ст. 13 Конституции Азербайджана, ст. 31 Конституции Армении, ст. 44 Конституции Республики Беларусь, ст. 9 Конституции Молдовы, ст. 11 чешской Хартии основных прав и свобод). Наличие в конституциях значительного количества ограничений и обременений права собственности в рамках обеспечения выполнения ею социальной

⁵ Kennedy H. Just Law. L., 2004. P. 3, 4.

⁶ Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал рос. права, 2008. № 12 // СПС “КонсультантПлюс”.

⁷ См.: Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. М., 2009. С. 41.

⁸ Декларация социального прогресса и развития. Принята 11 декабря 1969 г. Резолюцией 2542 (XXIV) на 1829-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // СПС “КонсультантПлюс”.

⁹ См.: Субуханкулова Л.Р. Социальная функция собственности в системе конституционных ценностей // Конституционализм: идеал и/или реальность. Сб. материалов дискуссии за “круглым столом” 4 февраля 2011 года / Отв. ред. Б.А. Страшун, И.А. Алебастрова. М., 2011. С. 108–118.

функции породило мнение о том, что собственность влечет в первую очередь обязанность и только потом – право¹⁰.

Но особенно настораживает ученых огромное количество предусмотренных конституциями и текущим законодательством оснований изъятия права частной собственности. Такими основаниями могут служить государственная монополизация какой-либо экономической сферы деятельности, признание объекта права частной собственности культурно-исторической ценностью либо ограниченным или изъятим из гражданского оборота, строительство государством дорог, промышленных объектов, иных объектов общественной инфраструктуры, поддержка мелкой и средней земельной собственности и т.д. Показательной в данном отношении является Конституция Исламской Республики Пакистан 1973 г. (ст. 23, 24, 253), содержащая почти два десятка оснований изъятия частной собственности в общественных интересах. Значительное число оснований изъятия частной собственности, а подчас неопределенность их конституционных формулировок привели немецкого ученого С. Тамма к мысли о том, что “сегодня практически во всех странах возможно отчуждение собственности с любой целью”¹¹.

Европейский Суд по правам человека в своих постановлениях неоднократно подчеркивал значимость общественных интересов как основания отчуждения частной собственности. Например, в Постановлении от 19 февраля 2009 г. по делу “Козаджиолу (Kozacıoğlu) против Турции” (жалоба № 2334/03) ЕСПЧ указал, что защита культурного наследия страны представляет собой законную цель, способную оправдать экспроприацию государством здания, признанного культурной ценностью. Консервация объектов культурного наследия и в соответствующих случаях их рациональное использование имеют большое значение, а их обеспечение является обязанностью публичных властей¹². Вместе с тем ЕСПЧ указывает на необходимость придерживаться справедливого равновесия между конкурирующими общественным и индивидуальным интересами¹³.

Опасность нарушения такого равновесия в ущерб собственникам породила контртенденцию: появление в конституциях гарантий прав собственников от необоснованной экспроприации и злоупотреблений государства. Так, ст. 73 Конституции Дании 1953 г. устанавливает, что в случае принятия законопроекта об экспроприации собственности одна треть депутатов Фолькетинга может обратиться не позже трех недель со дня его принятия с требованием не передавать законопроект на одобрение короля до проведения новых выборов Фолькетинга и повторного принятия законопроекта. Далее закрепляются особые судебные гарантии защиты

прав собственника: любой вопрос, касающийся законности экспроприации и размера компенсации собственникам, может быть оспорен в суде. Слушание дел по вопросу размера компенсации собственникам может быть передано в соответствии с законом судебным органам, созданным специально для этой цели.

Из соображений солидарности, т.е. согласования прав различных социальных групп, подвергаются ограничениям и иные конституционные права. Например, свобода собраний – ограничением мест их проведения с тем, чтобы обеспечить нормальное движение транспорта, право на коллективные трудовые споры – запретом или ограничением проведения забастовок ряда категорий работников (персонал больниц и станций “Скорой помощи”, работников правоохранительных органов и т.п.) с целью обеспечения жизненно важных интересов населения, свобода предпринимательства и договора – установлением в законе максимума рабочего времени и минимума заработной платы, а также иных стандартов достойных условий труда работников и качества продукции, недопустимостью дискриминации при приеме на работу и в процессе трудовой деятельности, а также монополизма, права курильщиков – правом на здоровый образ жизни некурящих людей и т.п.

Весьма сложной проблемой ограничения прав человека по мотивам обеспечения социальной солидарности (как, впрочем, и по любым иным мотивам) является обеспечение соразмерности и обоснованности ограничений целям, ради которых они предпринимаются. Ограничения не должны быть чрезмерными, ведущими к нарушению равновесия социальной системы, где, с одной стороны, человек не должен быть “винтиком”, иначе система законсервируется и погрузится в стагнацию, а с другой – эгоистические устремления не должны брать верх над солидарностью, иначе она (система) рухнет, взорвавшись изнутри от сотрясения бесконечными противоречиями и столкновениями различных интересов. Так, ограничения права частной собственности, с одной стороны, оправданы существованием конкурирующих с интересами собственника интересов других участников экономического процесса и членов общества вообще. С другой же стороны, они не должны подрывать высокой степени гарантированности прав собственника, являющихся основой и его личного благополучия, и рыночной экономики в целом.

Следует отметить, что стремление к согласованию различных конкурирующих интересов проявляется также в развитии текущего законодательства и судебной практики, касающихся ограничения прав и свобод. Весьма наглядный пример тому – содержание законов и судебных решений по вопросу об ограничении курения. В начале 2000-х годов в целом ряде стран были приняты законы, ограничивающие права курильщиков. В связи с этим во многих из них последние обращались с жалобами в органы конституционного контроля, заявляя о чрезмерности ограничений. Так, принятый в 2008 г. Закон Хорватии “Об ограничении употребления табачных изделий”¹⁴, запретивший, в частности, курение во всех закрытых помещениях общественного назначения, отличался значительной гибкостью. Он предусматривал исключения, разрешив курение в специальных комнатах, соответствующих определенным требованиям. При этом первоначальная редакция Закона такими комнатами запрещала оборудовать учреждения здравоохранения, образования и

¹⁰ См.: Гунарс К. Защита права собственности: конституционные гарантии и правовые позиции Конституционного суда Латвийской Республики // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства // СПС “КонсультантПлюс”.

¹¹ Тамм С. Собственность / Пер. с нем. С. Труммлер и О. Боченковой; под ред. А.В. Куряева. Челябинск, 2010. С. 50.

¹² См.: Бюллетень ЕСПЧ. 2009. № 6 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹³ См.: Информация о Постановлении ЕСПЧ от 14 ноября 2006 г. по делу “Скибинский (Skibinsky) против Польши” (жалоба № 52589/99) // Там же. 2007. № 5 // Там же; Информация о Постановлении ЕСПЧ от 19 февраля 2009 г. по делу “Козаджиолу (Kozacıoğlu) против Турции” (жалоба № 2334/03) // Там же. 2009. № 6 // Там же; Информация о Постановлении ЕСПЧ от 31 мая 2007 г. по делу “Бистрович (Bistrovic) против Хорватии” (жалоба № 25774/05) // Там же. 2007. № 12 // Там же. См. также по данному вопросу: Максуров А.А. Защита права собственности в Европейском Суде: теоретические основы // Законодательство и экономика. 2010. № 9. С. 63–67.

¹⁴ См.: Zakon o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda. od 17. listopada 2008. godine // Narodne novine broj 125/2008 // <http://narodne-novine.nn.hr> (Дата обращения: 25 июня 2013 г.).

пенитенциарной системы. О болезненности вопроса свидетельствовало то, что уже в 2009 г. в Закон были внесены поправки, разрешающие оборудование комнат для курения в пенитенциарных и здравоохранительных учреждениях¹⁵. Тем не менее группа граждан обратилась в Конституционный суд Хорватии с жалобой на нарушение антитабачным Законом конституционных принципов равноправия (ст. 14 Конституции) и соразмерности ограничений конституционных прав и свобод (ст. 16 Конституции). “Дело об антитабачном Законе” было рассмотрено Конституционным судом Хорватии в 2012 г.¹⁶, который счел, что ограничения прав курильщиков упомянутых конституционных принципов не нарушают, поскольку соразмерны целям обеспечения права на здоровый образ жизни.

Как видно, принцип неотчуждаемости прав и свобод, который никогда не трактовался буквально, с течением вре-

мени подвергается все большим ограничениям по мотивам взаимоувязывания прав различных членов общества, т.е. в условиях конфликта интересов. Значительное количество ограничений ставит под вопрос само существование данного принципа, а также уместность его провозглашения в конституциях. Представляется, однако, что отказываться от него на основании существования и разрастания ограничений прав и свобод человека и гражданина вряд ли целесообразно, поскольку он имеет огромное позитивное идеологическое и психологическое, а также юридическое значение: его функция заключается в том, чтобы сделать акцент на недопустимость произвольных ограничений свободы личности, противостоять злоупотреблениям публичной власти, способствовать тому, чтобы ограничения прав и свобод сводились лишь к самым необходимым для обеспечения прав других людей случаям. Именно неотчуждаемость прав выступает той ценностью, которой в вышеприведенных примерах руководствовались законодательство и судебная практика в поисках разумного баланса между вступающими в конкуренцию правами на жизнь и свободу, собственность, неприкосновенность частной жизни одних людей и на ряд социальных благ, охрану здоровья и безопасность – других.

¹⁵ См.: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda. od 24. rujna 2009. godine // Narodne novine broj 119/2009 // <http://narodne-novine.nn.hr> (Дата обращения: 25 июня 2013 г.).

¹⁶ См.: Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4853/2008 i dr. od 31. siječnja 2012 // Narodne novine broj 17/2012 // <http://narodne-novine.nn.hr> (Дата обращения: 25 июня 2013 г.).