

ББК 67.062001
Л 665

Ответственные редакторы:

доктор юридических наук, профессор **В.В. Невинский**,
кандидат юридических наук, доцент **В.И. Маньковская**

Л 665 Личность и государство в современной России: правовые аспекты : материалы научно-практического семинара. Барнаул, 6 декабря 2005 г. / под ред. В.В. Невинского, В.И. Маньковской. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2006. – 172 с.

ISBN 5-7904-0549-5

Сборник содержит доклады и сообщения регионального научно-практического семинара «Личность и государство в современной России», в котором приняли участие преподаватели вузов Барнаула, Томского, Сургутского и Кемеровского университетов, представители органов государственной власти и местного самоуправления в Алтайском крае.

ISBN 5-7904-0549-5

© Алтайский государственный университет, 2006

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИРОДА ОСНОВНЫХ ПРАВ

Взаимодействие государства и личности выражается в основных правах человека и гражданина, которые закреплены в большинстве современных конституций. Соответственно важное теоретическое и практическое значение приобретает исследование конституционной природы основных прав.

1. Проявление основных прав как субъективных прав. Конституционная природа основных прав может быть выявлена посредством их сравнения с родственной категорией «субъективное право». Под ней в теории понимаются гарантированные объективным правом вид и мера возможного поведения лица. Категория «вид» предполагает закрепление ряда возможностей лица в определенной сфере. Категория «мера» означает, что любые субъективные права не являются абсолютными и им имманентно присущи пределы.

Для характеристики основных прав особое значение приобретает установление трехэлементной структуры субъективного права. *Первым элементом* выступает возможность собственного поведения (пользования материальными и духовными благами). Однако он не сводится просто к конституционно закрепляемым возможностям в различных сферах, но предполагает уточнение их пределов (нормативное содержание). *Второй элемент* предусматривает требование соответствующего поведения от третьих лиц. При этом возникает вопрос об адресатах основных прав, их действию в сфере частного права. *Третьим элементом* структуры основных прав является притязание к публичной власти на их защиту и восстановление в случае нарушения. Видимо, отсутствие в советской государственно-правовой практике реальной гарантированности конституционно провозглашаемых прав не позволяло отнести их к числу субъективных¹.

2. Критерии отличия основных прав от иных субъективных прав. Несмотря на наличие общих черт, основные права необходимо отличать от иных субъективных прав. Соответственно для выявле-

ния их юридической природы можно использовать предложенные еще советской доктриной критерии – материальный и формальный².

2.1. Материальный критерий. Материальный критерий предполагает выявление особенностей основных прав исходя из их содержания. Используя данный критерий, можно выделить ряд признаков: фундаментальность, неотъемлемость, абстрактность, программность и аксиологический характер. Каждый из них требует отдельного анализа.

2.1.1. Фундаментальность. С точки зрения содержания основные права относятся к числу наиболее важных (фундаментальных) благ для индивида в его взаимоотношениях с обществом и государством. основополагающий характер таких прав осознан в ходе становления современных демократических государств и подтвержден историей развития России.

Фундаментальность основных прав подтверждают данные социологических исследований³. В частности, в настоящее время большинство российских граждан отдают предпочтение основным социально-экономическим правам. Одновременно за последнее десятилетие для россиян важность основных личных и политических прав также постоянно возрастает.

2.1.2. Неотъемлемость. Выделение данного свойства не призвано подтвердить естественно-правовую концепцию происхождения основных прав. Большинство основных прав не принадлежат человеку от рождения. Исключения составляют право на достоинство, право на жизнь, свобода совести и свобода мыслей, которые оформляют естественные свойства человека.

Вместе с тем неотъемлемый характер основных прав представляется важным в теоретико-методологическом смысле. С этой точки зрения данное свойство предполагает, что человек как носитель основных прав характеризуется наличием изначальной и неотчуждаемой правоспособности. Ее государство даровать не может, поскольку имеет своим источником народ (принцип народного суверенитета – ст. 3 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁴). Только так можно истолковать конституционную норму о том, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 2 ст. 17).

Неотъемлемость основных прав проявляется и в том, что они представляют собой естественную реакцию на недостатки государственной-правовой практики, которая существовала в прошлом. В этом смысле они содержательно являются средством предотвращения произвола публичной власти, выражающегося в неприемлемых и наиболее интенсивных нарушениях свободы индивидов.

2.1.3. Абстрактность. Основные права являются достаточно абстрактными (общими) по своему содержанию. Закрепляющие их конституционные нормы не могут учитывать всё многообразие жизненных ситуаций, особенности отдельных субъектов и все конкретные правомочия в той или иной сфере.

С одной стороны, абстрактность основных прав является их определенным *недостатком*. Так, требуется развитие их нормативного содержания в развивающемся Конституцию РФ законодательстве и в процессе правоприменения. При этом конкретизация открытого содержания основных прав может приводить к их ущемлению. С другой стороны, рассматриваемое свойство основных прав выступает их существенным *достоинством*, поскольку позволяет более гибко реагировать на происходящие в обществе изменения. В частности, развитие информационных технологий приводит к необходимости существования права на тайну переписки через сеть «Интернет», переговоров с использованием мобильных телефонов, передачи СМС-сообщений. В момент же принятия Конституции РФ 1993 г. право на тайну коммуникаций (ч. 2 ст. 23) не включало указанные социальные явления, которые просто не были распространены.

2.1.4. Программность. Реализация основных прав является той целью, к которой органы и должностные лица публичной власти должны стремиться. Согласно ст. 18 Конституции РФ основные права «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Будучи программными, основные права предполагают большое число стратегических предписаний. Тем самым они выполняют системообразующую роль, закрепляя ориентиры для правового регулирования в различных сферах жизни общества.

Как и любая другая цель, основные права являются желаемым результатом, который часто недостижим. Неверное понимание такого свойства обуславливает теоретические ошибки, противоречия в законодательстве и правоприменении. отождествление программности с декларативностью нередко приводит к мнению о нецелесообразности существования отдельных основных прав.

2.1.5. Аксиологический характер. Основные права представляют собой по общему правилу высшую ценность в сравнении с ценностями общества и государства в целом. Это вытекает из ст. 2 Конституции РФ, в соответствии с которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Ценностный характер основных прав основывается на содержательном подходе к праву, который не исчерпывается анализом лишь формально-юридического его выражения. Исторический опыт свидетельствует о неспособности позитивистского подхода противостоять чрезмерным ограничениям основных прав, которые формально соответствуют конституционным нормам. Однако ценность основных прав не может быть абсолютной. Поэтому предусмотрено полномочие федерального законодателя по ограничению основных прав, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционно признаваемых ценностей (ч. 3 ст. 55).

2.2. Формальный критерий. Формальный критерий предполагает анализ особенностей основных прав исходя из формы их закрепления, т.е. Конституции РФ. Отнесение субъективных прав к основным (конституционным) правам не умаляет значения производных от них прав. В последних основные права конкретизируются. Основные права как часть Конституции РФ приобретают многие ее юридические свойства (верховенство, общепризнанность, прямое действие, стабильность и гарантированность). Каждое из них следует рассмотреть подробнее.

2.2.1. Верховенство. Верховенство основных прав, как и других конституционных норм, проявляется по отношению к источникам права (*императивность*); субъектам права (*общеобязательность*) и территории (*универсальность*).

2.2.1.1. *Императивность.* Высшая юридическая сила Конституции РФ (ч. 1 ст. 15) определяет место основных прав в иерархии источников права в Российской Федерации. Следуя конституционной логике, основным правам не должны противоречить «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации». В порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля Конституционный Суд РФ может установить несоответствие ряда нормативных правовых актов с точки зрения конституционно закрепляемых прав, обеспечив тем самым их императивность.

2.2.1.2. *Общеобязательность.* Данное свойство основных прав вытекает из конституционных положений, в соответствии с которыми «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы» (ч. 2 ст. 15). Связанность должностных лиц и органов публичной власти основными правами выступает очевидным фактом. Конституция РФ, закрепляя основные права, призвана в первую очередь урегулировать отношения *человек – публичная власть*. Необходимо учитывать, что непосредственно отношения двух частных субъектов конституционные нормы об основных правах не призваны урегулировать. Чаще всего такие отношения конституционные нормы упорядочивают лишь опосредованно, т.е. через отраслевое законодательство. Тем не менее возможны исключения. К ним можно отнести норму ч. 1 и 2 ст. 37 Конституции РФ о свободе труда и запрете принудительного труда, которая может оказать непосредственное воздействие на отношения между работником и работодателем.

2.2.1.3. *Универсальность.* Конституционно провозглашаемые права должны иметь верховенство и применяться на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). В России как федеративном государстве *универсальность* основных прав имеет особое значение. В то же время Конституция РФ не содержит однозначного подхода к разграничению полномочий федерального и регионального законодателя в этой сфере. Она относит к исключительному ведению Российской Федерацией полномочия по регулированию и защите основных прав (п. «в» ч. 1 ст. 71),

а к совместному ведению Федерации и ее субъектов – только полномочия по защите основных прав (п. «б» ч. 1 ст. 72). Следовательно, в законодательстве субъектов Федерации возможно закрепление не получивших нормирования в Конституции РФ основных прав и (или) установление дополнительных гарантий их реализации. Однако в доктрине утвердилось мнение, что законодательством субъектов Российской Федерации не могут быть ограничены гарантированные федеральной конституцией основные права. Последнее утверждение нередко связано с ошибочным цитированием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая якобы устанавливает необходимость ограничения основных прав *только* федеральным законом⁵. В действительности же данная норма, отсылая к федеральному закону, содержит указание об ограничении прав *только* в той мере, в которой это необходимо для защиты ряда публичных ценностей. Не избежал некорректного цитирования рассматриваемой конституционной нормы и Конституционный Суд РФ. Согласно его официальному толкованию (Постановление от 27 апреля 1998 г.) Конституция РФ устанавливает, что «ограничение прав и свобод может быть осуществлено только федеральным законом» (п. 3)⁶. С указанным доктринальным и официальным толкованием конституционных предписаний можно согласиться, если отождествлять ограничение с первоначальным регулированием основных прав.

При этом нельзя исключать «вторичного» ограничения основных прав в форме конкретизации нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Противоположная позиция обуславливает неспособность регионального законодателя осуществлять полномочий по их защите (п. «б» ч. 1 ст. 72) и приводит к дублированию федерального законодательства. В то же время для предотвращения недопустимых ограничений основных прав федеральный законодатель должен обеспечить их первичное регулирование и закрепить общие принципы в этой области.

2.2.2. Общепризнанность. С верховенством основных прав связана их общепризнанность. Осознание народом России себя «частью мирового сообщества» (преамбула Конституции РФ), конституционное признание норм международного права как элемента

российской правовой системы (ч. 4 ст. 15), приоритет международных договоров перед законом в случае их коллизии (ч. 4 ст. 15), закрепление основных прав согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17), запрет ущемления не перечисленных Конституцией общепризнанных прав (ч. 1 ст. 55) обуславливают возможность выделение такого свойства.

Данное свойство позволяет использовать международные стандарты основных прав в правотворческом и правоприменительном процессе. В первом случае это способствует совершенствованию законодательства. Во втором случае международные стандарты могут стать дополнительным критерием при решении дел в конституционно-судебной практике. Такую правовую позицию высказал Конституционный Суд РФ еще в Постановлении от 4 февраля 1992 г., где прямо подчеркивается, что суды обязаны «оценивать подлежащий применению закон с точки зрения его соответствия принципам и нормам международного права» (абз. 22 мотивировочной части)⁷.

Чаще всего в таком качестве Конституционный Суд РФ использует международные договоры. Однако они не всегда позволяют принять правоприменительное решение в силу своей абстрактности. Детальное же развитие основных прав содержится в постоянно обновляющейся практике международных органов, например Европейского Суда по правам человека. Именно данную практику часто использует Конституционный Суд РФ, уточняя нормативное содержание и оценивая допустимость ограничения основных прав. Аналогичным образом Верховный Суд РФ разъясняет судам общей юрисдикции необходимость учета практики Европейского Суда по правам человека⁸.

2.2.3. Прямое действие. Основные права, закрепленные в Конституции РФ, являются непосредственно действующими (ст. 18). Это предполагает использование правоприменителем конституционных норм, закрепляющих основные права, даже при наличии пробелов и противоречий в конкретизирующих законах и подзаконных актах.

Абстрактность конституционных норм, закрепляющих основные права, не должна отрицать их непосредственного действия.

На необходимость непосредственного применения конституционных норм об основных правах при наличии пробелов и противоречий в законодательстве судам общей юрисдикции указывает Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 31 октября 1995 г.⁹ В то же время для самих судей и иных правоприменителей характерно нежелание непосредственно применять основные права, а также опасения законодателя и доктрины о возможных в связи с этим злоупотреблениях. Однако, не обладая прямым действием, основные права могут превратиться в декларацию. Непосредственное применение основных прав, конечно, не снимает необходимости их законодательной конкретизации.

2.2.4. Стабильность. Для предотвращения искажения конкретизирующими законами истинного смысла основных прав необходима их повышенная стабильность. С одной стороны, это проявляется в недопустимости исключения каких-либо основных прав из текста Конституции РФ и невозможность произвольного их ограничения (ч. 2 ст. 55). С другой стороны, стабильность нашла свое выражение в жесткости процедуры пересмотра норм Конституции РФ, изменяющих основные права. В частности, положения главы 2 не могут быть пересмотрены обычным законодателем, т.е. Федеральным Собранием (ч. 1 ст. 135). Особо жесткий порядок изменения главы 2 заключается в участии особых субъектов (Конституционное собрание) и/или осуществлении особой процедуры (всенародное голосование). В обоих случаях нормативной основой выступает Федеральный конституционный закон (ч. 2, 3 ст. 135), а также обеспечивается квалифицированное большинство голосов при пересмотре конституционных норм.

Стабильность основных прав сохраняет их неотъемлемость и неотменяемость (ст. 16 Конституции РФ). Исторически же это объясняется гибкостью советских основных законов и распространенной в прошлом практикой внесения многочисленных конституционных поправок.

2.2.5. Гарантированность. Для обеспечения верховенства и стабильности основные права должны обладать особой гарантированностью. Только при наличии такого свойства у основных прав

государство можно называть правовым. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в Постановлении от 3 июля 2001 г., «принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод»¹⁰. В целом обеспечение конституционных прав выступает одной из основных обязанностей любой публичной власти (ст. 2 Конституции РФ). Одновременно Конституция называет органы, которые обладают специальной компетенцией в области защиты основных прав.

Согласно ст. 80 Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Последнюю функцию обеспечивает самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ – Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан, которое осуществляет полномочия в основном по вопросам гражданства, предоставления политического убежища и помилования¹¹. Также при Президенте РФ была учреждена Комиссия по правам человека¹², которая в 2004 г. преобразована в Совет по развитию институтов гражданского общества и правам человека¹³. Совет в качестве консультативного органа содействует главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 1 Положения). Например, одной из форм обеспечения основных прав долгое время выступали составляемые Комиссией по правам человека доклады о соблюдении прав человека и гражданина.

Другим органом специальной компетенции в области защиты основных прав выступает Уполномоченный по правам человека в РФ. К наиболее важным полномочиям данного института в области основных прав можно отнести рассмотрение жалоб в отношении органов публичной власти (ст. 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»), а также составление ежегодных и специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод (ч. 1–2 ст. 33)¹⁴.

Несмотря на наличие законодательных и административных гарантий роль правового средства, специально нацеленного на обеспечение основных прав, Конституция РФ отводит правосудию (ст. 18). Подобное место судебной власти обусловлено наибольшей эффективностью судебных процедур в восстановлении необоснованно ограниченных основных прав.

В первую очередь это касается полномочий Конституционного Суда РФ осуществлять абстрактный и конкретный нормоконтроль актов, затрагивающих основные права (ст. 125 Конституции РФ, ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 г.)¹⁵. Роль Суда в защите конституционных прав демонстрирует статистика его работы за первые 10 лет (1991–2001 гг.). Так, количество индивидуальных жалоб на нарушение конституционных прав от общего объема рассмотренных судом дел составляет примерно одну треть (60 из 188 дел)¹⁶. Но и дела иных категорий также тесно связаны с защитой основных прав. При этом роль органов конституционного контроля сводится не столько к восстановлению нарушенных основных прав конкретных лиц. Более значимым представляется предотвращение подобных нарушений прав неограниченного числа граждан, затронутых неконституционными нормативными правовыми актами.

Таким образом, под *основными правами* понимаются наиболее важные блага и ценности человека и граждан в их взаимоотношениях с обществом и государством, нашедшие в силу этого закрепление в конституционно-правовых нормах. Возможное необоснованное ограничение основных прав в результате развивающегося нормотворчества и правоприменения повышает роль их стабильности и гарантированности. В частности, от взвешенного подхода и независимости органов конституционного контроля и судов общей юрисдикции зависит верховенство и эффективность реализации основных прав.

Примечания

¹ См.: Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966; Он же. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972.

² См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 171–172; Конституционный статус гражданина / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1989. С. 40.

³ См.: Репрезентативный опрос 1600 россиян, проведенный 14–17 октября 2005 г. аналитическим центром Юрия Левады: «Какие права человека россияне считают важнейшими?» = <http://www.levada.ru/press/2005102501.html>

⁴ См.: Российская газета. 1993. 25 дек.

⁵ См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 305.

⁶ Собрание законодательства РФ. 1998. №18. Ст. 2063.

⁷ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. №1. С. 17.

⁸ См.: О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. №5 (п. 10) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. №12.

⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. №1.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №29. Ст. 3058.

¹¹ См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента по обеспечению конституционных прав граждан : Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. №662 // Собрание законодательства РФ. 2004. №21. Ст. 2025.

¹² См.: Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте РФ : Указ Президента РФ от 18 октября 1996 г. №1457 (с изм. от 10 сентября 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №43. Ст. 4886; 2001. №38. Ст. 3725.

¹³ См.: Об утверждении Положения о Совете при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Комиссии по правам человека при Президенте РФ : Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 // Собрание законодательства РФ. 2004. №46 (ч. II). Ст. 4511.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №9. Ст. 1011.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447; 2005. №15. Ст. 1273.

¹⁶ См.: Деятельность Конституционного Суда РФ в цифрах (ноябрь 1991 г. – июль 2001 г.) // Российская юстиция. 2001. №10. С. 43–44.