

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.025-036

А. А. Уваров*

О соразмерности ограничений социально-экономических прав и свобод граждан

Аннотация. Сфера социально-экономических отношений является наиболее востребованной в жизнедеятельности граждан. Тем чувствительнее воспринимается человеком каждое ограничение его социально-экономических прав. Само ограничение в позитивном значении этого термина является следствием столкновения различных принципов и ценностей при необходимости решения каких-либо государственных задач и вопросов государственного управления. Ограничения существуют как в правоприменительной сфере, так и в правотворческой, при этом проблемы ограничений в законодотворчестве стали особенно актуальными в связи с деятельностью Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. Наиболее важной является проблема соразмерности ограничений прав и свобод человека. В статье анализируется практика деятельности Конституционного Суда по вопросам оценки соразмерности законодательных ограничений социально-экономических прав и свобод граждан. Обращается внимание на то, что далеко не все аспекты этих ограничений могут быть оценены Конституционным Судом с точки зрения их соответствия Конституции РФ. Так, в качестве законодательной дискреции суд признает установление количественных критериев или экономических показателей, которые не коррелируются с соответствующими конституционными положениями. В этом случае Конституционный Суд и Европейский Суд по правам человека могут лишь предложить абстрактный инструментарий, которым целесообразно руководствоваться законодателю в своем законодотворчестве. В заключение автор делает вывод о том, что управление социально-экономической сферой должно быть основано на доверии народа к профессионалам-управленцам, что не мешает осуществлять контроль над ними и менять их команду в случае недостаточной реализации ими его социально-экономических интересов.

Ключевые слова: критерии; соразмерность; законодательный; правоприменительный; ограничения; права; свободы; социальные; экономические; конституционный; суд.

Для цитирования: Уваров А. А. О соразмерности ограничений социально-экономических прав и свобод граждан // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 4. — С. 25–36. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.025-036.

© Уваров А. А., 2022

* Уваров Александр Анатольевич, доктор юридических наук, профессор Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
Большой Каретный пер., д. 10а, г. Москва, Россия, 117149
uvarov.al@mail.ru

Proportionality of Restrictions on Socio-Economic Rights and Freedoms of Citizens

Aleksandr A. Uvarov, Dr. Sci. (Law), Professor, All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)
per. Bolshoy Karetny, d. 10a, Moscow, Russia, 117149
uvarov.al@mail.ru

Abstract. The area of socio-economic relations is the most popular in the life of citizens. Thus, a person perceives every restriction of his socio-economic rights in a more sensitive way. The restriction itself, in the positive meaning of this term, is a consequence of the collision of different principles and values when it is necessary to solve any state tasks and issues of public administration. Restrictions exist both in law enforcement and law-making, while the problems of restrictions in lawmaking have become especially relevant in connection with the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. Proportionality of restrictions on human rights and freedoms forms the most serious problem. The paper analyzes the practice of the Constitutional Court in assessing the proportionality of legislative restrictions on socio-economic rights and freedoms of citizens. Attention is drawn to the fact that not all aspects of these restrictions can be assessed by the Constitutional Court in terms of their compliance with the Constitution of the Russian Federation. Thus, as a legislative discretion, the court recognizes the establishment of quantitative criteria or economic indicators that are not correlated with the relevant constitutional provisions. In this case, the Constitutional Court and the European Court of Human Rights can only offer abstract tools that is advisable for the legislator to be guided in its lawmaking. The author concludes that the socio-economic sphere regulation should be based on the people's trust in professional managers, which does not prevent them from exercising control over them and changing their team in case of insufficient realization of their socio-economic interests.

Keywords: criteria; proportionality; legislative; law enforcement; restrictions; rights; freedoms; social; economic; constitutional; court.

Cite as: Uvarov AA. O sorazmernosti ogranicheniy sotsialno-ekonomicheskikh prav i svobod grazhdan [Proportionality of Restrictions on Socio-Economic Rights and Freedoms of Citizens]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(4):25-36. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.025-036. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Среди самых важных президентских поправок к Конституции РФ, по мнению россиян, выделяются: обеспечение государством доступности и качества медицинского обслуживания (95 %); обязательная ежегодная индексация пенсий (92 %); установление МРОТ не менее прожиточного минимума (92 %)¹. «Всё это, — отмечает Президент РФ, — нормы прямого действия, которые должны работать на годы

вперед, чтобы люди были уверены в будущем, чтобы нуждающиеся в помощи были окружены особой заботой и вниманием, получали необходимую, достаточную поддержку»². Вместе с тем, по данным доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 г., в ходе опроса за этот год половина респондентов заявили, что сталкивались с социальной несправедливостью³. Чаще всего с несправедливостью в российском обществе сталкиваются люди, нуждающиеся в особой

¹ Согласно данным ВЦИОМ на 27 апреля 2020 г. (URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ea6b0769a79478146188abd> (дата обращения: 15.06.2021)).

² РГ. 08.06.2020. № 123.

³ Еженедельный всероссийский телефонный опрос 11–13 сентября 2020 г. 1 000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8 %. Тема опроса: «Справедливость и несправедливость» // Сайт ФОМ. URL: <https://fom.ru/TSennosti/14469> (дата обращения: 06.10.2020).

социальной поддержке со стороны государства: пенсионеры, пожилые люди (30 %); малоимущие и бедные (14 %)⁴. В этой связи по-прежнему актуален вопрос исполнения социальных обязательств государства, которые, как подчеркнул Президент РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г., должны осуществляться при любой ситуации и на всей территории страны⁵.

События марта — апреля 2020 г., связанные с эпидемией коронавируса и резким падением мировых цен на нефть, существенно усугубили и без того тяжелое социально-экономическое положение в стране, которое продолжается до сих пор. Государство вынуждено было, с одной стороны, пойти на дополнительные меры по поддержке семей с детьми, безработных, представителей малого и среднего бизнеса и т.п., а с другой — принимать непопулярные меры, направленные на ограничение прав более состоятельной категории граждан⁶.

Как наиболее чувствительная для людей, сфера социально-экономического правового регулирования нуждается не только в четких экономических расчетах и прогнозах, но и в строгом и неуклонном следовании и ориентации на господствующие в обществе принципы социальной справедливости, равноправия, гуманизма, доверия к власти, транспарентности

принимаемых органами власти решений, затрагивающих права и свободы граждан, и т.п. Во многих случаях при этом происходит столкновение равнозначных принципов и ценностей. По наблюдению отдельных ученых-правоведов, «...современные демократические государства, настаивающие на универсальности многообразных демократических прав и свобод, нередко оказываются в тупике, когда приходится рассматривать случаи конкуренции одинаково важных и ценных, но при этом формально противоречащих друг другу принципов и ценностей. Искусство общественного управления заключается именно в том, чтобы практическая политика прочерчивала свою линию внутри коридора возможностей, который задают пары полярных принципов»⁷. В свою очередь, найденное правовое решение неизменно вызывает прирост или сокращение объема возможностей субъектов правоотношений. Но можно ли такое сокращение оценивать как ограничение прав, полагая при этом, что любое право или свобода имеют в качестве своего элемента определенное ограничение? По мнению В. А. Лебедева, «...ограничение прав и свобод — это скорее исключение из правил, а не само правило. Задача национального законодателя и правоприменителя сводится к обеспечению свободы личности, а не к ее ущемлению. В этой связи ограничения

⁴ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // РГ. 01.04.2021. № 70.

⁵ Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.06.2021).

⁶ При этом речь не идет о каких-то кардинальных мерах, связанных, например, с введением существенного прогрессивного подоходного налога или налога на роскошь, которые в сочетании с мерами по сокращению оффшорных зон и зарубежных счетов наших олигархических групп были бы наиболее адекватной реакцией на сложившуюся ситуацию. Так, принятый в этой связи Федеральный закон от 23.11.2020 № 372-ФЗ «О внесении изменений в часть 2 НК РФ в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 млн рублей за налоговый период» устанавливает налоговую ставку 15 % (вместо 13 %) с суммы превышения. К примеру, если работник получает зарплату 430 тыс. руб. в месяц (5 160 000 руб. в год), то годовой налог составит всего 3200 руб. (267 руб. в месяц) (URL: pravo.gov.ru).

Что касается оффшорных зон, то только на Кипр, по разным оценкам, из России было выведено в 2018 г. — 1,4 трлн руб., а в 2019 г. — 1,9 трлн руб. Минфин считает уход денег на остров схемой, по которой доходы российского происхождения выплачиваются российским бенефициарам через транзитную юрисдикцию (см.: Коммерсантъ. URL: <https://kommersant.ru/doc/4441959> (дата обращения: 19.08.2021)).

⁷ Попова С. М., Шахрай С. М. Политико-правовые механизмы корректировки решений большинства в конституционной истории современной России // Право и политика. 2019. № 10. С. 67.

прав и свобод человека могут иметь как конструктивный, так и деструктивный характер»⁸.

Виды и особенности ограничений прав и свобод человека

Общие ограничения прав и свобод человека сформулированы в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой они 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. Специальные ограничения прав предназначены для регулирования статуса должностных и иных лиц с целью корректировки их деятельности с учетом этого статуса в целях эффективного выполнения возложенных на них функций (ограничения в деятельности депутатов, судей, военнослужащих и т.п.). И наконец, ограничения прав, связанные с чрезвычайными ситуациями (стихийные бедствия, массовые беспорядки, эпидемии и т.п), обусловлены необходимостью срочных мобилизационных мероприятий в отношении большого количества людей и объектов в условиях ограниченных материальных, организационных и иных ресурсов. О принципах ограничений прав и свобод человека говорится в таких международных актах, как: Всеобщая декларация прав человека (ст. 29), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 4, 5), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 4, 5), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 8, 9, 10, 11 и др.). Вопросы ограничений прав и свобод человека являются пред-

метом постоянного научного интереса, о чем свидетельствует множество посвященных этой теме диссертаций.

По мнению В. И. Гоймана, ограничение права — это «осуществляемое в соответствии с предусмотренными законом основаниями и в установленном порядке сужение его объема»⁹. В. В. Лапаева обращает внимание на разницу между умалением и ограничением прав, которая определяется тем, происходит ли при этом вторжение в само содержание права, или речь идет лишь о регламентации внешних способов проявления этого содержания. Ограничение права касается лишь меры свободы, предоставляемой в распоряжение того или иного субъекта права, а умаление права означает посягательство на саму свободу как таковую¹⁰. Суть правового ограничения, по мнению А. С. Мордовец, состоит в побуждении индивидов к социально полезному поведению, с одной стороны, и сдерживанию социально вредного поведения — с другой¹¹. Условимся о том, что речь преимущественно будет идти о позитивных ограничениях, то есть о тех, которые устанавливаются не в связи с правонарушениями, которые совершили или могут совершить граждане.

Особенностями позитивных ограничений прав человека являются:

- 1) установление их законодателем с целью достижения баланса публичных и частных интересов в системе правомерного поведения человека;
- 2) установление ограничений для предотвращения негативных последствий, которые могут реализоваться и проявиться при отсутствии таких ограничений;
- 3) наличие ограничений прав субъекта позволяет более целенаправленно и эффективно реализовывать цели этих прав.

⁸ Лебедев В. А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // *Lex russica* (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 133.

⁹ Гойман В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // *Государство и право*. 1998. № 7. С. 26–27.

¹⁰ Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // *Государство и право*. 2013. № 2. С. 21.

¹¹ Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. С. 17.

В действующем законодательстве существуют различные механизмы ограничений прав и свобод человека, среди которых:

- 1) сокращение или сужение объема реализации права за счет установления дополнительных условий в рамках процедуры его реализации в механизме действия права;
- 2) уменьшение материального содержания благ, получаемых гражданином при реализации субъективного права;
- 3) временное изъятие всего перечня правомочий, входящих в состав субъективного права (например, в рамках введения режима чрезвычайного положения);
- 4) сокращение форм и способов защиты прав¹².

Вопросы обоснования соразмерности ограничений социально-экономических прав человека в решениях Конституционного Суда РФ

До появления Конституционного Суда РФ вопрос о соразмерности ограничений был актуален лишь в правоприменительной практике судебных и иных правоохранительных органов. В настоящее время проблема соразмерности ограничения — это глобальная законодательная проблема не только России, но и всего мирового сообщества. Достаточно посмотреть практику деятельности Европейского Суда по правам человека, чтобы понять, как непросто решается эта проблема в различных жизненных ситуациях и применительно к различным правовым системам зарубежных стран.

Соразмерность ограничений прав и свобод человека, устанавливаемых законодателем и правоприменителем, имеет между тем ряд отличительных признаков:

- 1) ориентиром для законодателя служат, как правило, конституционные нормы, прин-

ципы и ценности, ориентиром для правоприменителя — весь комплекс нормативных правовых актов, обобщения судебной и иной правоприменительной практики, выраженные в инструктивно-методических актах высших и центральных органов государственной власти;

- 2) законодательные ограничения направлены на неопределенный круг лиц, в то время как правоприменительные ограничения касаются конкретных лиц и вводятся с учетом совокупности обстоятельств (юридических фактов), связанных с их применением.

Так, согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 № 19-П¹³ суд признал не соответствующими Конституции РФ положения ТК РФ, которые исходя из существующей практики правоприменения устанавливали безусловный и бессрочный запрет на занятия педагогической деятельностью с участием несовершеннолетних для лиц, имевших судимость за совершение определенной категории преступлений, без учета вида и степени тяжести совершенного преступления, срока, прошедшего с момента его совершения, формы вины, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе поведение лица после совершения преступления, отношение к исполнению трудовых обязанностей, а также иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних, чем несоразмерно ограничивают право таких лиц на свободное распоряжение своими способностями к труду и нарушают баланс конституционно значимых ценностей.

Яркий пример несоразмерности законодательных ограничений представлен в постановлении Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П¹⁴. В данном случае законодатель, ссыла-

¹² Назаров Д. Г. Пределы и ограничения прав и свобод человека в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 87.

¹³ Постановление КС РФ от 18.07.2013 № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части 1 статьи 83, абзаца 3 части 2 статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса РФ в связи с жалобами граждан В. К. Барабаш, А. Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4189.

¹⁴ Постановление КС РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год»,

ясь на дефицит федерального бюджета, приостановил действие статей закона о бюджете, которыми предусматривалась денежная компенсация уволенным с военной службы лицам и членам их семей. Суд обратил внимание на необходимость соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и важность предсказуемости законодательной политики в социальной сфере, в частности по вопросам социального обеспечения военнослужащих. Изменение в одностороннем порядке своих обязательств могло иметь место только при наличии надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться.

Вместе с тем в научной литературе правовые позиции Конституционного Суда по вопросам введенных законодателем ограничений прав и свобод граждан подвергаются обоснованной критике. «В своих решениях, — пишет А. А. Бажанов, — Конституционный Суд РФ только ссылается на принцип соразмерности, но фактически не использует тест на пропорциональность, детально не проводит проверку в рамках ни одного из его элементов. Конституционный Суд РФ лишь указывает на легитимную цель ограничения права и констатирует, соответствует ли оно Конституции РФ. Проведенная реконструкция текста на пропорциональность применительно к некоторым делам, рассмотренным Конституционным Судом РФ, показывает, что при его последовательном прохождении в ряде случаев становится очевидным наличие для эффективного достижения легитимных целей менее обременительных мер по сравнению с теми, которые

были избраны законодателем»¹⁵. Как, в свою очередь, отмечает В. В. Лапаева, «суд не может ограничиться констатацией того обстоятельства, что данные ограничения соразмерны необходимости защиты конституционных ценностей. Он должен показать, какие права и свободы человека могут быть нарушены, если не будут должным образом защищены соответствующие конституционные ценности. Отсутствие четкой теоретической позиции по вопросу о соразмерности ограничений сущности того или иного права приводит к тому, что Суд решает вопрос о мере ограничения на эмпирическом уровне, то есть *ad hoc*, основываясь исключительно на собственных представлениях об этой сущности»¹⁶.

Достаточно резонансным и явно противоречащим социальным ожиданиям большинства населения было решение Конституционного Суда РФ, поддержавшее непопулярные меры законодателя о повышении возраста выхода на пенсию, согласно которому Суд установил, что при отсутствии прямого законодательного регулирования в Конституции РФ законодатель правомочен повысить пенсионный возраст, если такое повышение обусловлено социально-экономическими, демографическими, медико-биологическими и другими объективными факторами. Иное поставило бы под вопрос надлежащее выполнение Россией как правовым социальным государством обязанности аккумулировать достаточные средства на выплату пенсий и на основе этого обеспечивать не ущемляющие достоинство личности условия для реализации гражданами своих пенсионных прав¹⁷. В данном постановлении Конституционный Суд дал ответы на очень важные и острые вопросы заявителей, которые касались социальной справедливости и соответствующих альтернативных мер, при помощи которых могла быть решена

“О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19 (ч. 2). Ст. 1923.

¹⁵ Бажанов А. А. Соразмерность как принцип права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 26.

¹⁶ Лапаева В. В. Указ. соч. С. 23.

¹⁷ Определение КС РФ от 02.04.2019 № 854-0 «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий”» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision394335.pdf> (дата обращения: 08.04.2021).

проблема обеспечения пенсионных выплат в прежнем порядке без повышения пенсионного возраста. Это касалось реализации возможности более справедливого распределения налогового бремени путем введения прогрессивной шкалы подоходного налога, частичного сокращения доходов наиболее обеспеченных слоев населения. По мнению суда, всё это лежит за пределами рассмотрения вопроса о конституционности правовых норм. Вопрос о том, в какой степени учтены пожелания граждан в ходе работы над законопроектом, сам по себе не может выступать критерием оценки конституционности принятого законодателем решения. Не вытекает из Конституции РФ безотносительно высокой общественной значимости оспариваемых законоположений и необходимость проведения всенародного обсуждения законопроекта либо референдума. Конституционные положения о социальном государстве не предполагают установления количественных критериев или экономических показателей, которые создавали бы конституционно-правовой инструмент оценки законодательного решения о внесении такого рода изменений в пенсионную систему. В силу ст. 10, 11.8 (ч. 2) и 125 Конституции РФ, ч. 3, 4 ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ, Конституционный Суд решает исключительно вопросы права и не рассматривает оспариваемые нормативные положения с точки зрения социально-экономической, политической и иной целесообразности, в том числе влияния на социально-экономическую и политическую обстановку, а также с позиции экономической обоснованности.

Можно привести более свежий пример социально-экономического решения властей, обусловленного уже упоминавшимися выше событиями: падением на мировых рынках цен на нефть в марте 2020 г. и приостановлением деятельности в связи с эпидемией коронавируса многих предприятий и организаций, в

результате чего произошло существенное сокращение налоговых поступлений в бюджет. Президент РФ выступил с инициативой ввести дополнительный подоходный налог с граждан на проценты, полученные от их банковских вкладов, если общий размер этих вкладов превышает 1 млн руб. По мнению Президента РФ, такой налог существует во многих зарубежных странах, и эта мера затронет всего лишь 1 % вкладчиков¹⁸. Можно, конечно, подискутировать о том, что сбережения в миллион рублей — не такая уж роскошь. Они могут образоваться от продажи квартиры, машины, дачи или если просто копить несколько лет. Данная сумма вполне соизмерима с источниками доходов представителей так называемого среднего класса, о необходимости развития которого так много говорится в России. Допустим, что в течение 3–5 лет работы такой человек откладывал в банк часть своей зарплаты, из которой уже был вычтен 13 %-ный подоходный налог. Вряд ли можно всерьез говорить, что вкладчик, внося эти суммы, например, под 5 %, обогатится, поскольку уровень инфляции в отдельные периоды перекрывает депозитные проценты. Несмотря на это, с таких процентов также взимается 13 %-ный подоходный налог. Помимо сомнений в справедливости этой меры, представляется, что это может вызвать и кризис в банковской сфере, поскольку отпугнет многих потенциальных вкладчиков из-за перспективы получения своих вкладов после их хранения в банках с «отрицательным балансом». Думается, что по аналогии с вышеприведенной позицией по вопросу о повышении пенсионного возраста Конституционный Суд вряд ли будет рассматривать указанные аспекты и доводы в случае направления ему заявления о признании этого закона неконституционным. Конечно, Конституционный Суд не вправе за законодателя решать вопрос о том, в частности, с какого именно размера депозитного вклада и в каком размере

¹⁸ Законодатель весьма оперативно отреагировал на это предложение и уже 1 апреля 2020 г. принял ст. 214.2 НК РФ в новой редакции (см.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ). Между тем прежняя редакция этой статьи уже предусматривала обложение процентного дохода по вкладам, если ставка по вкладу превышала ключевую ставку Центрального банка на 5 процентных пунктов, то есть 11 % годовых. Ставка налога на доходы физических лиц при этом составляла 35 %.

взыскивать подоходный налог. Но очевидно и то, что это дискреция законодателя не снимает саму проблему о соразмерности законодательного ограничения прав и свобод человека. В итоге получается, что вопрос о соразмерности ограничения прав при отсутствии явных признаков неконституционности принятого закона может быть решен только самим законодателем¹⁹.

Проблемы поиска критериев установления соразмерности ограничений социально-экономических прав и свобод человека

Поиском и установлением критериев соразмерности ограничений прав и свобод человека заняты Конституционный Суд РФ, Европейский Суд по правам человека, ученые-правоведы, судебные органы и законодатели всего мира. В арсенале наших отечественных достижений по этой проблематике имеется, можно сказать, классическая правовая позиция Конституционного Суда РФ, которая может служить ориентиром в вопросе законодательной и правоприменительной практики введения ограничений прав и свобод человека. Так, рассматривая дело, связанное с ограничением свободы массовой информации, суд отметил, что такие ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществ-

лять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, 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; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения²⁰. Таким образом, принцип соразмерности непосредственно связан с принципом правовой определенности. В этой связи необходимо учитывать степень определенности законодательных формулировок, с тем чтобы

¹⁹ Так, рассматривая дело об обращении взыскания кредиторов на единственное жилье должника, Конституционный Суд РФ указал, что распространение имущественного (исполнительного) иммунитета на жилые помещения, размеры которых могут значительно превышать средние показатели, означало бы не столько стремление защитить конституционное право гражданина-должника и членов его семьи на жилище, сколько соблюдение исключительно имущественных интересов должника в ущерб интересам взыскателя. Однако сам вопрос о разумной потребности человека в жилище должен быть решен законодателем (постановление КС РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца 2 части 1 статьи 446 ГПК РФ в связи с жалобами гр-н Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова» // URL: pravo.gov.ru).

²⁰ Постановление КС РФ от 30.10.2003 № 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» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

предписания закона воспринимались однозначно²¹.

Европейский Суд по правам человека предъявляет следующие требования к закону, закрепляющему ограничения прав и свобод индивида:

- 1) закон обязан быть достаточно доступен: гражданин должен иметь возможность получить указания, необходимые с учетом правовых норм, применимых к данному делу (решения по делам «“Санди Таймс” против Соединенного Королевства» 1979 г., «Круслен против Франции» 1990 г.);
- 2) норма не может считаться «законом», если она не сформулирована достаточно точно, чтобы гражданин мог регулировать свое поведение: он должен суметь — получив при необходимости нужные советы — предвидеть с той степенью точности, которая разумно обоснована при данных обстоятельствах, возможные последствия тех или иных действий, то есть применение закона должно быть предсказуемым (решения по делам «“Санди Таймс” против Соединенного Королевства» 1979 г., «Круслен против Франции» 1990 г.);
- 3) закон должен соответствовать Европейской конвенции, включая изложенные или подразумеваемые в ней общие принципы (решение по делу «Винтерверп против Нидерландов» 1979 г.);
- 4) требование законности ограничений равным образом относится к нормам как материального, так и процессуального права (решения по делам «Чahal против Соединенного Королевства» 1996 г., «Винтерверп против Нидерландов» 1979 г.);
- 5) в законе должны быть достаточно ясно определены объем и порядок осуществления ис-

полнительной властью полномочий по ограничению прав и свобод с учетом законной цели данных мер (решение по делу «Мэлоун против Великобритании» 1984 г.);

- б) в законе должны существовать определенные меры защиты против произвольного вмешательства публичных властей в осуществление прав (решение по делу «Олссон против Швеции» 1988 г.)²².

В свою очередь, в оценке государственного вмешательства в сфере ограничения свободы человека Европейский Суд по правам человека руководствуется доктриной «охлаждающего (сдерживающего) эффекта» (chilling effect), предполагающей недопустимость введения ограничений или ответственности, если это может уменьшить стремление пользоваться, в частности, свободой выражения мнений (постановление от 10.05.2011 по делу «Мосли (Mosley) против Соединенного Королевства», от 25.02.2010 по делу «Рено (Renaud) против Франции» и от 23.04.2015 по делу «Морис (Morice) против Франции»). Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал и то, что его целью является отыскание в каждом конкретном деле справедливого баланса между конкурирующими интересами личности и общества в целом²³.

В немецкой литературе принят следующий алгоритм определения процесса применения принципа соразмерности:

- 1) установление цели (основания), которую преследует государственная мера;
- 2) проверка того, легитимна ли эта цель юридически и, следовательно, допустима ли она;
- 3) проверка того, является ли используемое средство:
 - пригодным;

²¹ Никитенко Н. С. Ограничение прав и свобод человека: проблема оценочных категорий в европейской и российской практике // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2009. № 2. С. 29.

²² Привод. по: Подмарев А. А. Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. Т. 19, выпуск 4. С. 442–449, 444–445.

²³ Eur. Court H. R. Rees v. the United Kingdom, Judgment of 17 October 1986. Series A. No 106. Para. 37; Leander v. Sweden, Judgment of 26 March 1987. Series A. No 116. Para. 59; Powell and Rayner v. the United Kingdom, Judgment of 21 February 1990. Series A. No 172. Para. 41.

- необходимым (если отсутствует какое-либо другое, одинаково пригодное, но в меньшей степени обременительное средство);
- соразмерным для достижения желаемой цели (т.е. пропорциональным, при котором обременение индивида соразмерно преследуемой цели и достигаемым при этом преимуществам для всего общества)²⁴.

Поскольку с помощью вышеприведенных конституционных, международных и общетеоретических постулатов удается достигнуть понимания лишь ценностных ориентиров, которые необходимы при принятии законодательного или правоприменительного решения об ограничении компетентным государственным органом основных прав и свобод граждан²⁵, возникает вопрос о том, существуют ли специальные, отраслевые ориентиры (ценности), связанные с определением соразмерности ограничений именно социально-экономических прав и свобод граждан? Думается, что такие ориентиры (ценности) заложены прежде всего в самой Конституции РФ. Кстати, принятые в 2020 г. поправки к Конституции РФ заметно обогатили арсенал этих ориентиров. Так, согласно ч. 5 ст. 75 Конституции РФ государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума, что корреспондирует с ч. 2 ст. 7 и ч. 3 ст. 37 Конституции РФ. В силу требований ч. 6 и 7 ст. 75 установлена индексация пенсий не реже одного раза в год и индексация социальных выплат, что является, по сути, дополнением ст. 39 Конституции РФ. Таким образом, теперь любые изменения текущего законодательства в сторону ограничений, если они будут связаны с оплатой труда, пенсиями, пособиями, будут иметь на конституционном уровне регулирования четкие, уже не только оценочные, но и конкретные эмпирические пределы (стандарты), которые нельзя будет нарушать.

И это будет очевидно не только Конституционному Суду РФ, но и каждому гражданину. Конечно, такого рода конституционная конкретика является наилучшим способом для предотвращения всякого рода необоснованных ограничений социально-экономических прав и свобод граждан. Но помимо прямых есть и косвенные конституционные механизмы, которые можно задействовать в этих целях. Так, провозглашаемая в ст. 75.1 Конституции РФ цель устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан предполагает государственные меры по поддержке этого благосостояния через социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность. Это значит, что любые меры, ограничивающие или препятствующие развитию и функционированию этих форм взаимодействия (в том числе необоснованные ограничения каких-то социально-экономических прав), могут быть расценены Конституционным Судом РФ как противоречащие Конституции РФ.

Еще один способ оценки соразмерности мер по ограничению социально-экономических прав и свобод заложен в самом текущем законодательстве. Неслучайно Конституционный Суд РФ в своих решениях по вопросу о соответствии нормативного правового акта Конституции РФ исходит в том числе из критерия, связанного с местом рассматриваемого акта в системе правовых актов (ст. 74 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁶). Здесь важно выявить системообразующие связи правовых актов и норм. В смысле, содержательном значении существуют нормы, представляющие собой некий каркас, на который нанизывается множество других норм. Например, одной из таких норм в социально-экономической сфере является норма о прожиточном минимуме. Ее значение в во-

²⁴ Мёллер К. Балансирование как аргументирование и проблемы, связанные с разрешением споров на основании неправовых критериев: ответ Франсиско Урбине // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4. С. 114.

²⁵ Как выясняется, слишком общий характер этих постулатов рассчитан на грубую настройку механизма, с помощью которой возможно предотвратить наиболее существенные нарушения. Тем не менее нужна и более тонкая настройка, которая бы учитывала специфику социально-экономической сферы отношений.

²⁶ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 (с изм. и доп.).

просах правового регулирования социально-экономического положения граждан трудно переоценить, поскольку именно она является исходной для расчетов заработных плат, пенсий, пособий, и т.п. Прожиточный минимум — это эмпирический критерий, по которому должна определяться степень справедливости, равенства, соразмерности, пропорциональности и т.п. в вопросах принятия и применения различных социально-экономических мер, связанных с благосостоянием и доходами нашего населения. Вместо пресловутой потребительской корзины сейчас законодатель ввел понятие медианной зарплаты, исходя из которой теперь будет определяться прожиточный минимум. Медианная зарплата рассчитывается с учетом того, что 50 % населения получают доход больше этой величины, а 50 % — меньше. Данный показатель позволяет оценивать степень социального неравенства в обществе по доходам (по данным Росстата, среднедушевой доход за 2019 г. составил 26 365 руб.). В силу п. 1 ст. 4 Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. 29.12.2020) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»²⁷ соотношение величины прожиточного минимума на душу населения в целом по РФ и величины медианного среднедушевого дохода за предыдущий год с 2021 г. устанавливается в размере 44,2 % (что составляет 11 653 руб.) Данное соотношение пересматривается не реже одного раза в пять лет исходя из условий социально-экономического развития России. Ясно, что исходные критерии соразмерности ограничений социально-экономических прав обусловлены прежде всего экономическими факторами и закономерностями, вследствие чего в качестве более весомых аргументов здесь выступают экономические расчеты и прогнозы.

Но означает ли это, что вопросы ограничений социально-экономических прав — это исключительная прерогатива компетентных государственных органов, где нет места мнениям граждан и представителей гражданского общества? Представляется, что такие механизмы негосударственного участия в решении этих вопросов все-

таки существуют. Так, прожиточный минимум устанавливается Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, включающей в себя представителей Общероссийского объединения профессиональных союзов, работодателей и Правительства РФ. В законодательстве существуют механизмы учета мнения граждан, например Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (в редакции от 23.06.2014 № 452), утвердивший Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»²⁸. Возможны парламентские слушания с участием различных независимых экспертов и специалистов, делегируемых институтами гражданского общества, и т.п. Несмотря на кажущуюся привлекательность с точки зрения принципа народовластия вряд ли стоит придавать результатам таких решений императивный для законодателя характер. Образно говоря, государство можно сравнить с кораблем в открытом, порой беспокойном море, где команда профессионалов, которая им управляет (президент, парламент, правительство), должна быть свободна и независима в принятии своих решений от владельца судна. Это правило особенно касается социально-экономического управления государством, где решения по многим вопросам не лежат на поверхности, а продиктованы целой массой экономических, социальных, внутри- и внешнеполитических факторов, которые просто объективно недоступны многим гражданам. Вместе с тем народ, если он не доволен проводимыми социально-экономическими реформами, может поменять «команду», сделав это на берегу. Представляется, что для многих избирателей выборы 2021 г. в Государственную Думу РФ — повод к тому, чтобы присмотреться и решить для себя, какие из избирательных платформ независимых кандидатов и кандидатов в депутаты от политических партий наиболее отвечают их интересам, и отдать им право управлять государством.

²⁷ URL: pravo.gov.ru.

²⁸ СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бажанов А. А.* Соразмерность как принцип права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2019. — 30 с.
2. *Гойман В. И.* Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 20–43.
3. *Лапаева В. В.* Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Государство и право. — 2013. — № 2. — С. 14–24.
4. *Лебедев В. А.* Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex russica (Русский закон). — 2017. — № 1 (122). — С. 130–139.
5. *Мёллер К.* Балансирование как аргументирование и проблемы, связанные с разрешением споров на основании неправовых критериев: ответ Франсиско Урбине // Сравнительное конституционное обозрение. — 2014. — № 4. — С. 114–118.
6. *Мордовец А. С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 1997. — 42 с.
7. *Назаров Д. Г.* Пределы и ограничения прав и свобод человека в России // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 1. — С. 87–92.
8. *Никитенко Н. С.* Ограничение прав и свобод человека: проблема оценочных категорий в европейской и российской практике // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. — 2009. — № 2. — С. 21–31.
9. *Подмарев А. А.* Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2019. — Т. 19, выпуск 4. — С. 442–449.
10. *Попова С. М., Шахрай С. М.* Политико-правовые механизмы корректировки решений большинства в конституционной истории современной России // Право и политика. — 2019. — № 10. — С. 59–71.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bazhanov A. A. Sorazmernost kak princip prava : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2019. — 30 s.
2. Gojman V. I. Principy, predely, osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka po rossijskomu zakonodatelstvu i mezhdunarodnomu pravu // Gosudarstvo i pravo. — 1998. — № 7. — S. 20–43.
3. Lapaeva V. V. Kriterii ogranicheniya prav cheloveka i grazhdanina v Konstitucii Rossijskoj Federacii // Gosudarstvo i pravo. — 2013. — № 2. — S. 14–24.
4. Lebedev V. A. Konstitucionnye osnovy ogranichenij prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Lex russica (Russkij zakon). — 2017. — № 1 (122). — S. 130–139.
5. Myoller K. Balansirovanie kak argumentirovanie i problemy, svyazannye s razresheniem sporov na osnovanii nepravovyh kriteriev: otvet Fransisko Urbine // Sravnitelnoe konstitucionnoe obozrenie. — 2014. — № 4. — S. 114–118.
6. Mordovec A. S. Socialno-yuridicheskij mekhanizm obespecheniya prav cheloveka i grazhdanina : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Saratov, 1997. — 42 s.
7. Nazarov D. G. Predely i ogranicheniya prav i svobod cheloveka v Rossii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2016. — № 1. — S. 87–92.
8. Nikitenko N. S. Ogranichenie prav i svobod cheloveka: problema ocenochnyh kategorij v evropejskoj i rossijskoj praktike // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta Ministerstva vnutrennih del Rossii. — 2009. — № 2. — S. 21–31.
9. Podmarev A. A. Federalnyj zakon kak prioritetnaya forma zakrepleniya ogranichenij prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya «Ekonomika. Upravlenie. Pravo». — 2019. — T. 19, vypusk 4. — S. 442–449.
10. Popova S. M., Shakhraj S. M. Politiko-pravovye mekhanizmy korektirovki reshenij bolshinstva v konstitucionnoj istorii sovremennoj Rossii // Pravo i politika. — 2019. — № 10. — S. 59–71.