

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СОВРЕМЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

Материалы заседания
Международной школы-практикума
молодых ученых-юристов
(Москва, 29–31 мая 2008 г.)

Москва – 2009

Основы социальной государственности закреплены и в Конституции Республики Хорватии 1990 г.¹: «Все обязаны защищать детей и немощных лиц. Молодежь, матери и инвалиды имеют право на особую защиту по месту работы». Хорватским гражданам принадлежит право на труд и на достойный заработок достаточный для обеспечения работнику и его семье «свободной и достойной жизни» (ст. 54, 55)².

Хотя ст. 7 Конституции РФ 1993 г. провозгласила, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, она не закрепила право на труд (ст. 37 говорит лишь о свободе труда), без которого реальность социального государства становится абсурдом.

Таким образом, реализация теоретической модели социального государства в Российской Федерации на практике требует корректного изложения его принципов в Конституции и отраслевом законодательстве.

А.В. Должиков,
кандидат юридических наук
(Алтайский государственный университет)

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ОСНОВНЫХ ПРАВ В РФ

Реализация основных прав в силу абстрактности и программности их нормативного содержания зачастую недействительна и сопровождается недопустимыми ограничениями. Существенным моментом оценки эффективности права «... выступают качественные критерии правотворческой деятельности, степень воздействия законов и иных правовых норм на установление правопорядка, на гарантированную реальную защиту прав и свобод человека»³. Важнейшим критерием эффективности защиты основных прав выступает принцип *соразмерности* (пропорциональности). В этой связи особого внимания заслуживает исследование юридической природы рассматриваемого критерия и его использования Конституционным Судом РФ.

1. Соразмерность как элемент концепции правовой государственности. Конституционной основой данного принципа служит предписание ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которое уполномочивает законодателя на ограничение основных прав лишь «в той мере, в какой необходимо». Соразмерность в наиболее общем виде предполагает установление отношения между средством (ограничение основных прав) и целью (защита публичных интересов) государственной деятельности. Тем самым данный критерий олицетворяет требование ограниченного правления, т.е. установления разумных барьеров для организации и функционирования публичной власти. Поэтому в национальном праве ряда стран требование соразмерности рассматривается в качестве самостоятельного элемента принципа правовой государственности. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ (постановление от 15 января 2002 г.) принцип соразмерности (пропорциональности) обусловлен «природой Российской Федерации как правового государства (ч. 1 ст. 1; ч. 3 ст. 55 Конституции РФ)»⁴.

¹ Конституция Республики Хорватия 1990 г. / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н.В. Варламова. М., 1997. С. 421.

² Там же. С. 435.

³ Черненко А.К. Критериальный подход к оценке эффективности правового воздействия // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 7 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск. 2001. С. 19.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

2. *Соразмерность как общий принцип права.* В силу своего распространения в правовом порядке различных государств, главным образом в Европе, соразмерность выступает в качестве общего принципа права. Принцип соразмерности имеет германские корни. В доктрине государственного права и практике Федерального Конституционного Суда ФРГ для конкретизации принципа соразмерности в широком смысле (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)¹ или запрета чрезмерности (*Übermaßverbot*)² традиционно выделяют три «классических элемента» (субпринципа). К ним относятся требования: 1) пригодности (*Geeignetheit*) – применение средств, которые действительно достигают желаемого результата; 2) необходимости (*Erforderlichkeit*) – используемые меры должны наносить минимально возможный вред правам в отличие от предполагаемого применения альтернативных средств; 3) соразмерности в узком смысле (*Zumutbarkeit, Angemessenheit, Proportionalität*) – ограничение основных прав должно находиться в оптимальном соотношении с защищаемыми публичными ценностями.

В канадском конституционном праве Хартия прав и свобод от 17 апреля 1982 г. предусматривает, что гарантируемые ею права подвержены только таким разумным пределам, которые предписаны законом и могут быть аргументированно оправданы в свободном и демократическом обществе. На основе указанных предписаний Верховный Суд Канады сформулировал «тест разумности пределов» (*reasonable limits test*), который предполагает проверку: 1) достаточной важности цели; 2) рациональной связи средств и целей; 3) минимального обременения прав; 4) пропорциональности последствий ограничения и цели.

3. *Соразмерность в европейском праве.* Соразмерность выступает общепризнанным принципом международного и европейского права³. В частности, он закреплен в Хартии Европейского Союза (далее – ЕС) об основных правах от 7 декабря 2000 г.⁴. Являясь первоначально политическим документом, Хартия в свое время была инкорпорирована в проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы от 29 октября 2004 г.⁵, одобрена 12 декабря 2007 г.⁶ институтами ЕС как юридически обязательный для них акт, а согласно ст. 1 (8) Лиссабонского Договора от 13 декабря 2007 г.⁷ ей придается юридическая сила, равная учредительным договорам ЕС. В соответствии с ч. 1 ст. 52 ограничения признанных Хартией основных прав могут применяться лишь при соблюдении принципа пропорциональности и только в том случае, если они необходимы и действительно отвечают общим целям, признаваемым ЕС, или необходимы для защиты прав и свобод других людей.

4. *Элементы принципа соразмерности.* В российской науке конституционного права отсутствует четкое определение элементов содержания данного принципа. Однако его структура нашла свое истолкование в практике Конституционного Суда РФ. Например, согласно поста-

¹ См.: *Arnaud A. Die normtheoretische Begründung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes // Juristische Zeitung. 2000. Н. 6. С. 276–280; Bleckmann A. Begründung und Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips // Juristische Schulung. 1994. Н. 3. С. 177–183.*

² См.: *Ericksen H.-U. Das übermaßverbot // Jura. 1988. С. 387–388; Krebs W. Zur verfassungsrechtlichen Verortung und Anwendung des Übermaßverbotes // Jura. 2001. Н. 4. С. 228–234; Ossenbühl F. Maßhalten mit dem Übermaßverbot // Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag / hrsg. von P. Badura; R. Scholz. München, 1993. С. 151–164.*

³ См., например: *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998. С. 276–280; Горшкова С.А. Европейское право о пределах ограничения прав граждан и российское законодательство // Академический юридический журнал. 2001. №4. С. 27–37.*

⁴ См.: *Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302–314.*

⁵ См.: *Official Journal. 2004. Vol. 47. С.310. = <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/johtml.do?uri=oj:c:2004:310:som:en:html>*

⁶ Там же.

⁷ Там же.

новлению от 25 апреля 2000 г. ограничение федеральным законом основных прав «...допустимо лишь при условии, что такие ограничения обоснованны, преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им»¹. Элементами принципа соразмерности могут считаться *обоснованность, пригодность, минимальность и сбалансированность*.

Обоснованность предполагает оценку важности оснований и целей, для защиты которых устанавливается лишение имущества. Такие меры допустимы только для обеспечения действительно значимых публичных ценностей. Так, Конституционный Суд РФ (постановление от 16 января 1996 г.) подчеркивает, что большинство основных прав, не являясь абсолютными, могут быть ограничены законодателем «при условии, что ограничения носят обоснованный и соразмерный характер»².

Общий перечень шести таких оснований Конституция РФ называет непосредственно: «основы конституционного строя», «здоровье», «нравственность», «права и законные интересы других лиц», «оборона страны» и «безопасность государства» (ч. 3 ст. 55). Кроме того, закрепляются основания ограничения отдельных основных прав (например, в ч. 2 ст. 36 в качестве основания ограничения права собственности на землю названы окружающая среда, права и законные интересы иных лиц). В постановлении Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. говорится, что федеральный закон не может «вводить какие-либо ограничения конституционных прав, которые не вызываются необходимостью защиты социальных ценностей, перечисленных в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, так как это ведет к умалению прав и свобод граждан»³.

Требование *пригодности* соблюдается тогда, когда предпринимаемые органами публичной власти меры действительно служат цели, ради которой осуществляется ограничение основного права. Законодатель при принятии законов должен прогнозировать саму возможность достижения средством (посягательством) защищаемой цели (одной из конституционно признаваемых ценностей).

Так, в постановлении от 24 октября 2000 г. Конституционный Суд РФ пришел к заключению, что запрет приватизации находящихся в сельской местности жилых помещений образовательных учреждений не способствует выполнению поставленных целей (гарантирование конституционного права на образование; привлечение граждан к работе в сельской местности), поскольку уже заселенные жилые помещения не подлежат освобождению без предоставления иного жилого помещения, а равно невозможно изменение их правового режима путем перевода в иной статус⁴. Соответственно, пригодность означает, что средство действительно достигает желаемой цели. Это должно быть сначала доказано законодателем, а потом и органами правосудия.

Использование пригодного средства недопустимо в случае несоблюдения требования *минимальности*. Оно заключается в том, что для достижения обоснованной и пригодной цели применяются наименее обременительные для индивида ограничения при условии, что государство также не будет нести чрезмерных издержек (организационных, финансовых). Вред, который причиняется индивиду, должен быть меньше, чем польза, получаемая от сдерживания возможных злоупотреблений. Только малозначительные обременения ведут к соразмерности. Минимальность предполагает наличие и выбор альтернативных средств, которые являются менее обременительными для основных прав.

Так, утверждение об отсутствии менее обременительного варианта содержится в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г., в котором в качестве ограничения

¹ СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

² СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 408.

³ СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 701.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4861.

права выезда за пределы России была признана выдача паспорта лишь по месту жительства. Как отметил Суд, «отсутствие какой-либо альтернативы для случаев, когда такой порядок не может быть использован, приводит к нарушениям названного конституционного права»¹. В другом случае (постановление от 27 декабря 1999 г.), признав неконституционным возрастной критерий для увольнения заведующих кафедр в высших учебных заведениях, Суд отметил, что уже сложившийся демократический правовой механизм замещения указанных должностей позволяет решать этот вопрос на основе оценки деловых и личных качеств претендентов. «Установление же в дополнение к этому механизму возрастного критерия является необоснованным вторжением государства в договорные отношения в сфере труда, которое влечет неправомерное ограничение свободы трудового договора»². Следовательно, наличие существующих менее обременительных средств не позволяет законодателю вводить дополнительные ограничения основных прав.

Требование минимальности обращено к законодателю, который в процессе правового регулирования должен избрать наиболее приемлемый вариант с точки зрения обеспечения основных прав. Конституционный Суд РФ предлагает альтернативные варианты ограничивающих основных права средств, которые менее обременительны для индивида. Вместе с тем из принципа разделения властей вытекает необходимость самоограничения Суда, который не должен подменять законодателя в оценке минимальности обременения.

Последним элементом рассматриваемого принципа выступает *сбалансированность*, или соразмерность (в узком смысле). В отличие от предыдущих элементов это требование предполагает не столько оценку средств, сколько установление равновесия конфликтующих конституционных ценностей – основных прав и публичных интересов. По возможности должна обеспечиваться реализация каждой из таких ценностей. Согласование противоречащих конституционных интересов возможно, например, с помощью компенсации, возмещения и т.п.

В постановлении от 16 мая 2000 г. Конституционный Суд РФ признал, что исключение жизненно необходимого для региона имущества из конкурсной массы при осуществлении процедуры банкротства предприятий является произвольным ограничением конституционного права собственности. Суд предписал законодателю регламентировать условия перехода права собственности посредством предоставления компенсации. Вместе с тем, учитывая необходимость равной защиты всех форм собственности (в том числе муниципальной), не исключается право законодателя предусмотреть разумные пределы компенсации для защиты публичных ценностей³.

При возникновении конфликтов конституционных благ необходимо учитывать интересы каждой из сторон. В частности, в постановлении от 22 ноября 2000 г. Конституционный Суд РФ установил, что передача организациям средств массовой информации принадлежащих субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям помещений, когда она осуществляется без согласия и разумной компенсации, «нарушает баланс двух конституционных ценностей – права на информацию и права собственности – в ущерб последней»⁴. Поэтому с принципом соразмерности связана необходимость учета любых интересов, которые вступают в коллизию или затрагиваются ограничением основных прав.

Таким образом, в силу конституционных принципов народовластия, разделения властей законодатель обладает свободой усмотрения при определении соразмерности ограничения основных прав. Одновременно, выступая одной из конституционных основ правовой государственности, требование соразмерности предопределяет возможность судебного-конституционного контроля действий органов законодательной власти.

¹ СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4399.

² СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 531.

³ СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

Предпосылкой рассматриваемого критерия является обоснованность ограничения основных прав в целях защиты конституционно признаваемых ценностей. Условием его применения также выступает установление отношения между средством, ограничивающим основное право, и целью, преследующей публичные интересы. Соблюдение принципа соразмерности в широком смысле предполагает последовательную проверку трех основных требований: *пригодности, минимальности, сбалансированности*.