УДК 340.1

В.Ю. Матвеев

К вопросу о соотношении понятий «нарушение права» и «незаконное ограничение права»

В статье рассмотрено соотношение понятий «нарушение права» и «незаконное ограничение права». По итогам рассмотрения сделан вывод о значительной схожести содержания данных понятий. Сделанные выводы соотнесены с формулировками ст. ст. 5.57 и 19.36 КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушение кем-либо права на образование и совершение народным дружинником действий, нарушающих права и законные интересы граждан.

Ключевые слова: нарушение права; незаконное ограничение права; нарушение установленного порядка реализации права; препятствия для реализации права; КоАП РФ.

Ст. 5.57 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение или незаконное ограничение права на образование, а также за нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод. Использование законодателем разделительного союза «или» позволяет сделать вывод о том, что, по его мнению, нарушение, незаконное ограничение и нарушение установленного порядка реализации являются разными явлениями. Поскольку союз «либо» в русском языке выполняет такую же функцию, то нарушение установленного порядка реализации прав и свобод также, по мнению законодателя, не является их нарушением или ограничением. Таким образом, объективная сторона данного административного правонарушения может выражаться в:

- нарушении права или свободы (ч. 1, 2 ст. 5.57 КоАП РФ);
- незаконном ограничении права или свободы (ч. 1, 2 ст. 5.57 КоАП РФ);
- нарушении установленного порядка реализации права или свободы (ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ).

Также следует отметить, что конструкция указанной нормы не предполагает, что данные формы деяния в рамках объективной стороны рассматриваемого административного правонарушения могут каким-либо образом пересекаться.

При этом каких-либо пояснений, чем, например, нарушение права на образование отличается от его незаконного ограничения, в законодательстве не содержится. Судебная практика по данной статье КоАП РФ хотя и имеется, тем не менее в решениях судов этот вопрос обходится стороной, так как с точки

© Матвеев В.Ю., 2018

зрения квалификации совершенного деяния это не имеет значения. Так, например, в постановлении Верховного суда РФ от 27.11.2015 № 31-АД15-18 был сделан вывод о том, что, исходя из добровольности производимых взносов, отсутствуют основания для вывода о том, что внесение родителями денежных средств в целях улучшения условий обучающихся повлекло нарушение или ограничение их права на получение общедоступного и бесплатного образования.

Вместе с тем анализ постановлений Верховного суда РФ по другим категориям дел, в которых шла речь о нарушении или незаконном ограничении права, не только не разграничивает, но и фактически приравнивает понятия «нарушение права» и «ограничение права».

Так, в п. 5 постановления Пленума Верховного суда РФ от 27.06.2013 № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» говорится о том, что, как следует из положений Конвенции и Протоколов к ней в толковании Европейского суда, под ограничением прав и свобод человека (вмешательством в права и свободы человека) понимаются любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, вследствие принятия или осуществления (неосуществления) которых в отношении лица, заявляющего о предполагаемом нарушении его прав и свобод, созданы препятствия для реализации его прав и свобод.

Иными словами, здесь под незаконным ограничением прав и свобод понимается создание препятствий для их реализации, то есть ограничением прав и свобод является также и нарушение установленного порядка их реализации.

Схожая позиция выражена и в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», однако касается она не ограничения, а нарушения законных интересов: под нарушением законных интересов граждан или организаций в результате злоупотребления должностными полномочиями или превышения должностных полномочий следует понимать, в частности, создание препятствий в удовлетворении гражданами или организациями своих потребностей, не противоречащих нормам права и общественной нравственности (например, создание должностным лицом препятствий, ограничивающих возможность выбрать в предусмотренных законом случаях по своему усмотрению организацию для сотрудничества).

Иначе говоря, создание препятствий как одна из форм нарушения законных интересов является их нарушением, а создание препятствий, в свою очередь, можно рассматривать как ограничение либо нарушение установленного порядка реализации чьих-либо интересов.

Так как, представляется, что понятия «нарушение права» и «ограничение права» являются общеправовыми, то их общий смысл и содержание не должны существенно меняться в зависимости от отрасли права или обстоятельств, к которым они применяются. Кроме этого, использованная законодателем

в ст. 5.57 КоАП РФ конструкция «нарушение или незаконное ограничение права» предполагает, что, по его мнению, это разные явления. Такая же конструкция используется, например, и в ст. 19.36 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции, участвующими в охране общественного порядка, действий, повлекших нарушение или незаконное ограничение прав и законных интересов граждан или организаций. Однако из приведенных выше примеров следует, что Верховный суд РФ занимает позицию, что и нарушение прав и свобод, и их незаконное ограничение — это создание препятствий в их реализации, а значит, рассматриваемые понятия являются одним и тем же.

Неоднозначная позиция относительно соотнесения понятий «нарушение права» и «ограничение права» существует и в юридической литературе. Комментируя ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ, В.А. Селезнев приходит к выводу, что «правонарушение выражается в незаконном ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования любым способом, например, в отказе в приеме или в выдаче документов, воспрепятствовании переводу учащегося в данную образовательную организацию, прямом отказе в приеме в образовательное учреждение, отчислении (исключении) из образовательной организации без наличия законных оснований» [1: с. 169]. К сожалению, дальнейшая конкретизация позиции автора в последующем тексте цитируемой работы отсутствует, но, по-видимому, он считает, что понятие «незаконное ограничение права» охватывает и понятие «нарушение права», поскольку нарушение выражается в ограничении.

Значительное количество публикаций посвящено рассмотрению института ограничения прав с конституционно-правовых позиций. В большинстве своем авторы анализируют этот вопрос с точки зрения условий правомерности такого ограничения, тем не менее для целей данной статьи имеет смысл рассмотреть их позиции. Тем более что право на образование является конституционным правом человека и гражданина и закреплено в ст. 43 Конституции РФ.

Так, К.К. Гасанов и А.В. Стремоухов отмечают, что «ограничение основных прав осуществляется как путем прямых запретов использования некоторых из них, так и посредством исключения того или иного правомочия из содержания конкретного права, а равно путем установления специального порядка реализации такого права» [3: с. 171]. Схожей является и позиция Н.О. Травникова, который под ограничением субъективного права понимает «сужение, изъятие некоторых правомочий из содержания права» [7: с. 109]. А.А. Кондрашев считает, что ограничением следует называть сокращение правомочий, включающихся в содержание субъективного права, и установление дополнительных правовых условий для реализации тех или иных правомочий (правопритязаний), а также форм и способов защиты права от нарушений [4: с. 42].

Таким образом, по мнению отечественных авторов, незаконное ограничение права может выражаться:

- в незаконном отказе в реализации какого-либо правомочия, являющегося составной частью данного права;
- создании незаконных препятствий на пути реализации права, в том числе дополнительных условий его реализации;
- установлении незаконных требований реализовывать принадлежащее право способами, отличными от предусмотренных законодательством.

Анализируя положения Конституции РФ, В.Ю. Панченко и К.С. Шушпанов пришли к выводу, что она «использует для обозначения неправомерных ограничений различные термины:

– умаление прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 55, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ);

– отрицание прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции РФ);

– отмена прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ)» [6].

Иными словами, по мнению данных авторов, даже отмена права, то есть, по сути, его лишение, является одной из разновидностей ограничения права.

А.Ю. Бергер же недвусмысленно утверждает, «что понятие нарушения означает противоправное ограничение возможности другого человека пользоваться тем или иным основным правом или свободой» [2: с. 116]. Иными словами, по мнению указанного автора, нарушение и есть противоправное ограничение.

И в завершение данного обзора необходимо обратиться к тому, как понимается значение термина «нарушение права» с точки зрения цивилистики. По мнению Д.И. Мейера, «под нарушением права разумеется юридическое действие, направленное со стороны его автора к стеснению другого лица в осуществлении права» [5]. Иными словами, согласно приведенному мнению, нарушение права есть ограничение в его осуществлении.

Таким образом, обобщая существующие в доктрине, а также в судебной практике подходы к пониманию понятий «нарушение права» и «незаконное ограничение права» можно сделать вывод о том, что содержательно эти понятия неразличимы, то есть нельзя нарушить право, незаконно не ограничив его, и нельзя незаконно ограничить право, не нарушив его.

При этом степень ограничения права в каждом конкретном случае может существенно различаться от незначительного ограничения, например от требования предоставить какую-нибудь дополнительную, но легко получаемую справку, до фактического лишения данного права. Примером второй ситуации может быть незаконное наложение временных ограничений на пользование должником специальным правом, под которым, согласно ч. 1 ст. 671 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» понимается приостановление действия специального права в виде права управления транспортными средствами или в терминах ст. 3.8 КоАП РФ — временное лишение специального права. Несмотря на существенно различный объем ограничений права, и в первом, и во втором случае указанные действия по-прежнему будут считаться нарушением права.

В КоАП РФ конструкция «нарушение или незаконное ограничение права» упоминается трижды. Первый раз — в ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ. Второй раз — в ч. 2 той же статьи, при этом здесь речь идет сразу о трех вариантах: «нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод». Очевидно, что и в этом случае нарушение установленного порядка реализации прав и свобод является составной частью понятия их нарушения (ограничение). И, наконец, в третий раз — в ст. 19.36 КоАП РФ: совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции, участвующими в охране общественного порядка, действий, повлекших нарушение или незаконное ограничение прав и законных интересов граждан или организаций.

Представляется, что в каждом из этих случаев в конструкции диспозиции данных статей было бы достаточно указать только на нарушение права как существенной характеристики объективной стороны данного правонарушения. Дальнейшие уточнения по тексту нормы в условиях отсутствия их самостоятельного значения с точки зрения квалификации деяния не только не проясняют, в чем оно заключается, но и еще более запутывают правоприменителя, так как фактически допускают возможность существования незаконного ограничения права, не являющегося его нарушением, или совершения нарушения установленного порядка реализации прав и свобод, не являющегося их ограничением. Можно предположить, что противопоставление понятий «нарушение права» и «ограничение права» у законодателя вызвано не столько его принципиальной позицией по данному вопросу, сколько значением слов «нарушение» и «ограничение», которые в литературном и разговорном употреблении не совпадают, а даже, наоборот, существенно различаются по своему значению и содержанию понятий, которые они выражают.

В связи с изложенными аргументами предлагается исключить указанные спорные уточнения из текста ст. ст. 5.57 и 19.36 КоАП РФ, так как они не имеют самостоятельного квалифицирующего значения, но при этом никак дополнительно не характеризуют объективную сторону данных административных правонарушений.

Литература

1. *Андриченко Л.В., Баранков В.Л., Булаевский Б.А.* и др. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015. 480 с.

2. *Бергер А.Ю.* Сравнительно-правовой анализ действия конституционных прав и свобод человека и гражданина в частном праве Германии и России // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 100–119.

3. *Гасанов К.К., Стремоухов А.В.* Абсолютные права человека и ограничения прав // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 1 (252). С. 164–173.

4. *Кондрашев А.А.* Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 40–47.

5. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право // Библиотекарь.Ру — электронная библиотека. URL: http://www.bibliotekar.ru/grazhdanskoe-pravo-4/index.htm (дата обращения: 05.02.2018).

6. *Панченко В.Ю., Шушпанов К.С.* Неправомерные ограничения прав человека и юридические препятствия в их реализации: распознавание и преодоление // Евразийский юридический журнал. 2015. № 8 (87). С. 265–270. URL: https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7780:2015-10-27-06-10-00&catid=167:2010-09-14-09-28-04 (дата обращения: 05.02.2018).

7. *Травников Н.О.* «Предел» и «ограничение» в праве: теоретико-правовой анализ понятий // Государство и право. 2017. № 7. С. 104–109.

Literatura

1. *Andrichenko L.V., Barankov V.L., Bulaevskii B.A.* i dr. Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo Rossii. Novaya vexa razvitiya: monografiya / pod red. N.V. Putilo, N.S. Volkovoj. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, Yurisprudentsiya, 2015. 480 s.

2. *Berger A.Yu.* Sravnitel'no-pravovoj analiz deistviya konstitutsionny'x prav i svobod cheloveka i grazhdanina v chastnom prave Germanii i Rossii // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2014. № 1. S. 100–119.

3. *Gasanov K.K., Stremouxov A.V.* Absolyutny'e prava cheloveka i ogranicheniya prav // Izvestiya vy'sshix uchebny'x zavedenii. Pravovedenie. 2004. № 1 (252). S. 164–173.

4. *Kondrashev A.A.* Ogranicheniya konstitutsionny'x prav v Rossiiskoi Federacii: teoreticheskie podxody' i politiko-pravovaya praktika // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. № 7. S. 40–47.

5. *Meier D.I.* Russkoe grazhdanskoe pravo // Bibliotekar'.Ru — e'lektronnaya biblioteka. URL: http://www.bibliotekar.ru/grazhdanskoe-pravo-4/48.htm (data obrashheniya 05.02.2018).

6. *Panchenko V.Yu., Shushpanov K.S.* Nepravomerny'e ogranicheniya prav cheloveka i yuridicheskie prepyatstviya v ix realizatsii: raspoznavanie i preodolenie URL: https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_ content&view=article&id=7780:2015-10-27-06-10-00&catid=167:2010-09-14-09-28-04 (data obrashheniya 05.02.2018).

7. *Travnikov N.O.* «Predel» i «ogranichenie» v prave: teoretiko-pravovoj analiz ponyatii // Gosudarstvo i pravo. 2017. № 7. S. 104–109.

V.Yu. Matveyev

Regarding the Issue of the Correlation between the Concepts of «Violation of Law» and «Illegal Restriction of Law»

The article deals with the correlation between the concepts of "violation of law" and "illegal restriction of law". A conclusion was made about the considerable similarity of the content of these concepts based on the results of the review. The conclusions drawn are correlated with the wording of Art. 5.57 and 19.36 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which establish responsibility for the violation of the right to education and the commission by the people's volunteer of actions that violate the rights and legitimate interests of citizens.

Keywords: violation of law; illegal restriction of law; violation of the established procedure for the exercise of the right; obstacles to the implementation of law; the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation