

Баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов как критерий конституционности ограничения свободы труда

Н. В. Пугачёва

Российский государственный университет правосудия — Северо-Западный филиал,
Российская Федерация, 197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, 5

Для цитирования: Пугачёва, Наталья В. 2023. «Баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов как критерий конституционности ограничения свободы труда.» *Ежегодник трудового права* 13: 92–105. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.106>

Свобода труда как принцип, гарантирующий гражданам право на выбор рода деятельности и профессии, является основополагающим для формирования правового регулирования общественных отношений в соответствующей сфере. На законодателе лежит обязанность обеспечить гражданам реальную и эффективную реализацию этой свободы на основе равенства и недопущения дискриминации. Вместе с тем свобода труда не представляется абсолютной — ее реализация в некоторых сферах предполагает ограничения для граждан своих способностей к труду наталкивается на права и законные интересы других лиц, а также на публичные интересы, неизбежно влечет конкуренцию между правами и свободами различных субъектов, конституционно защищаемыми ценностями. Механизм правового регулирования отношений, возникающих при реализации свободы труда, представляющий собой совокупность, в числе прочего, правотворчества и правоприменения, призван обеспечить учет прав и законных интересов всех участников соответствующих отношений. Ориентиры для оптимального согласования прав и законных интересов субъектов (как частных, так и публичных) в сфере труда содержит Конституция РФ, предусматривающая как принципиальную возможность ограничения конституционных прав и свобод, так и критерии, которым такое ограничение должно соответствовать. К достижению такого согласования должен стремиться федеральный законодатель, способствовать этому призван механизм конституционного правосудия. Таким образом, в правовом регулировании отношений в сфере реализации гражданами свободы труда должен соблюдаться баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов, как частных, так и публичных, который следует признать самостоятельной конституционной ценностью, призванной выступать критерием конституционности ограничения свободы труда.

Ключевые слова: свобода труда, запрет принудительного труда, баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов, права и свободы человека и гражданина.

1. Введение

Конституция РФ провозглашает высшей ценностью права и свободы человека и гражданина с закреплением обязанности государства их признавать, соблюдать и защищать, в том числе путем обеспечения доступа к правосудию (ст. 2, 18). Приоритет прав и свобод человека и гражданина подчеркивается и положением о том,

что они определяют смысл, содержание и применение законов, функционирование органов власти.

Как справедливо указывает С. Н. Хорунжий, такие положения без учета других конституционных норм создают видимость абсолютного приоритета человека перед обществом, который, вырванный из контекста, может привести к злоупотреблениям при реализации частных интересов по отношению к интересам публичным (Хорунжий 2017а, 61). Однако Конституция закрепляет и иные ценности, такие как верховенство права, конституционная законность, правовое, демократическое, федеративное и социальное государство, равенство, справедливость и др.¹

Соответственно, между конституционными ценностями может возникнуть конкуренция, и особую важность приобретают проблемы поиска допустимых пределов ограничения прав и свобод человека и гражданина, баланса прав и законных интересов различных субъектов, а также баланса публичных и частных интересов.

Баланс интересов субъектов права, по словам Н. А. Шевелевой, считается в современном мире социальной ценностью, подлежащей правовой защите (Шевелева 2009, 200). С. Н. Хорунжий также говорит о необходимости признания баланса защищаемых Конституцией ценностей самостоятельной правовой ценностью (Хорунжий 2017б, 60). В. Д. Зорькин рассматривает баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов как конституционный принцип, носящий имплицитный характер (Зорькин 2018, 77).

Ориентиры для поиска баланса интересов субъектов права в конкретных сферах правового регулирования содержит Конституция, которая, по словам Н. С. Бондаря, является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой (Бондарь 2005, 19).

Во-первых, в Конституции закреплено правило о том, что осуществление прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17); во-вторых, принципиально допускается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, но только федеральным законом и только в той мере, в какой этого требуют защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55), а также в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56); в-третьих, федеральному законодателю предоставляются полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71).

Из этого следует, что обязанность обеспечить надлежащие условия для реализации конституционных прав и свобод лежит на законодателе, который, основываясь на конституционных положениях, должен создать гармоничное, непротиворечивое, ясное правовое регулирование, чрезвычайно выверенное, полностью соответствующее императивным конституционным предписаниям.

Вместе с тем и вряд ли кто-то будет отрицать, такое регулирование остается недостижимым идеалом как по причине сложности поиска надлежащего решения при отсутствии жестких конституционных рамок (зачастую не всегда очевидна та грань, за которой реализация одним лицом своих прав и свобод повлечет нарушение или необоснованное препятствие в осуществлении прав и свобод других, либо

¹ Перечень конституционных ценностей является предметом научной дискуссии. Указанные, например, выделяет В. Д. Зорькин (Зорькин 2008, 7–20).

защита публичного интереса нанесет ущерб правам частных лиц), так и вследствие несовершенства законодательного процесса, продуктом которого может стать как норма, прямо не соответствующая конституционным положениям, так и норма, неопределенная по своему содержанию, допускающая произвольное, неконституционное толкование. Некачественное же исполнение государством своей обязанности по надлежащему правовому регулированию общественных отношений может привести (и приводит) к столкновению, как безобидному, так и достаточно жесткому, при котором реализация права одним лицом препятствует осуществлению права другого лица, а удовлетворение частного интереса ставит под угрозу интерес публичный, и наоборот. Не являются в этом смысле исключением и вводимые законодателем ограничения конституционного принципа свободы труда.

2. Основное исследование

Существовавшая в нашей стране на протяжении более семи десятилетий XX в. обязанность трудиться, не только моральная, но и юридическая, породившая в советский период нашей истории феномен принудительного труда в государственном масштабе², сменилась в связи с принятием в 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина³ принципами свободы труда и запрета принудительного труда (ст. 23), которые нашли свое конституционное закрепление. Ст. 37 Конституции РФ провозглашает свободу труда, расшифровывая ее как право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Роль принципа свободы труда отражена в законодательстве его местом в содержащемся в ст. 2 Трудового кодекса РФ перечне принципов правового регулирования трудовых отношений.

В советский период применительно к сфере труда был сформулирован принцип свободы выбора места и рода деятельности с учетом интересов общества, понимаемый как деятельность государства, обеспечивающая добровольное волеизъявление гражданина при реализации своих способностей к труду, базой для существования которого послужило провозглашение достижения при социализме подлинной свободы труда в результате ликвидации эксплуатации (Советское трудовое право 1988, 63, 67–68). Однако его существенные отличия от принципа свободы труда очевидны — последний предоставляет каждому право не только выбирать область приложения своих сил для реализации способности к труду, но и право не трудиться вообще, не говоря уже о том, что свобода выбора советским гражданином места работы при существовании практически единственного работодателя — государства — была весьма условна.

Вместе с тем, как мы отметили выше, конституционные права и свободы, в том числе и свобода труда, могут быть ограничены в конституционно значимых целях, а также в условиях чрезвычайного положения. При этом ограничение свободы труда возможно по двум направлениям: ограничение свободы не работать или ограни-

² О феномене принудительного труда см. подробнее: Глухова Н. В. Принцип запрета принудительного труда в системе средств правового регулирования трудовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербургский государственный университет, 2007.

³ Декларация прав и свобод человека и гражданина принята Верховным Советом РСФСР 22.11.1991 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 52. Ст. 1865.

чение возможности лица трудиться в свободно избранной сфере (полностью или частично). Рассмотрим каждое из них.

2.1. Свобода труда как свобода от труда

Наличие у индивида какого-либо права или свободы совершенно не исключает существование у него обязанностей. По словам Л. Ю. Бугрова, социальная свобода вне обязанностей не существует, мысль об этом «не свойственна трезвому разуму ни в одной сфере деятельности, у человека всегда есть обязанность соотносить себя с окружающим его миром» (Бугров 1992, 43). Неразрывная связь между правами и обязанностями подчеркивается в международных документах (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека — преамбула Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Не являются исключением и обязанности в сфере труда. Как отмечает Л. А. Чиканова, обязанность трудиться закреплена сегодня в конституциях Италии, Испании, Японии, Китайской Народной Республики (Чиканова 2018, 7).

Отсутствие аналогичной обязанности в Конституции РФ, с нашей точки зрения, объясняется нашим недавним советским прошлым. Конечно, такую обязанность при конституционном закреплении свободы труда и запрета принудительного труда, при наличии возможности договариваться с работодателем об условиях труда и вознаграждении за него нельзя ассоциировать с советской обязанностью трудиться, подкрепленной государственной системой принуждения к труду у единственного работодателя — государства и юридической ответственностью за уклонение от исполнения этой обязанности. Однако «фантомные боли» советского периода не позволяют решиться на закрепление такой обязанности, даже как декларации, связывающей гражданина ответственностью за благополучие общества, членом которого он является.

Стимулирование к труду осуществляется мерами экономического характера, и такой подход представляется нам правильным. Он реализуется посредством выстраивания системы социального обеспечения — право граждан на получение мер социальной поддержки или социальной защиты ставится в зависимость от формы реализации гражданином способности к труду, длительности этого периода, размера вознаграждения за труд, в некоторых случаях — от самого желания трудиться. Примеры этому мы можем найти в Законе РФ «О занятости населения в РФ»⁴, который ставит возможность получения статуса безработного и связанных с ним мер поддержки в зависимость от того, действительно ли человек желает продолжать (или начинать) трудовую деятельность (ст. 3)⁵, а размер пособия по безработице — от вида предшествующей периоду безработицы деятельности, размера заработка и длительности перерыва в осуществлении трудовой деятельности (ст. 30).

⁴ О занятости населения в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 // СЗ РФ. 22.04.1996. Ст. 1915.

⁵ Согласно абзацу четвертому п. 3 ст. 3 рассматриваемого закона не могут быть признаны безработными граждане, отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы от двух вариантов подходящей работы, включая работы временного характера, а впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие квалификации — в случае двух отказов от профессионального обучения или предложенной оплачиваемой работы, включая работу временного характера.

Служить доказательством изложенного тезиса может также иное социальное законодательство, построенное на обязанности государства обеспечивать поддержку гражданам, объективно не способным участвовать в общественном труде (нетрудоспособные лица, лица, обремененные семейными обязанностями, и пр.), гарантируя социальное обеспечение по возрасту, в связи с болезнью, инвалидностью, потерей кормильца, наличием детей и пр. (ст. 38 Конституции РФ).

Перечисленные и аналогичные меры представляются вполне достаточными для стимулирования граждан реализовывать свои способности к труду в свободно избранной сфере, которые, без закрепления обязанности трудиться, обеспечивают создание общественных благ⁶. Тем не менее в научной литературе появилось предложение ввести административную и уголовную ответственность за отказ лица от возможности работать при отсутствии видимых источников дохода. Обосновывая такое предложение, его автор, приводя в качестве довода тезис о потенциальных преступных наклонностях лиц, не имеющих законных средств к существованию, возвращает нас в советскую эпоху: «Принимая во внимание исторический опыт советского времени, по которому существовала обязанность трудиться, а также недостаточность реальных моральных стимулов и этических ограничителей, рассматривающих труд как жизненную потребность и необходимость (при отсутствии других источников доходов), предлагается ввести административную и уголовную ответственность лиц, не имеющих правовых оснований не работать, а также не обладающих иными средствами к существованию, т. е. за тунеядство в изложенном понимании этого термина (или иначе: за “социальный паразитизм” или за “социальное иждивенчество”), установив за это правонарушение наказание в виде принудительных работ» (Винокуров 2019, 38). Нельзя не отметить тот факт, что аргументация, отграничивающая это предложение от принудительного труда, используется с подменой понятий: автор, со ссылкой на положения Конвенции МОТ № 29 и ст. 4 Трудового кодекса РФ, указывает, что принудительные работы как наказание по приговору суда не могут считаться принудительным трудом, умалчивая при этом о том, где он находит правовые основания для установления обязанности лица трудиться, нарушение которой влечет за собой меры юридической ответственности. В этом аспекте аргументы советских ученых, отвергавших обвинения в существовании в СССР принудительного труда, были гораздо более убедительными, имевшими под собой юридическую основу: привлечение к труду в соответствии с основным законом государства, закреплявшего обязанность трудиться, объяснялось как не противоречащее принципам, изложенным в Конвенции МОТ № 29, поскольку являлось осуществлением важнейшей гражданской обязанности, что в соответствии с указанным международным договором принудительным трудом не признается (Пашков и Хрусталева 1970, 87).

В итоге расценим это предложение как эксцесс и констатируем, что побуждение к труду должно осуществляться не юридическими, а экономическими методами, что в полной мере соответствует конституционному принципу свободы труда. Юридическое ограничение возможности не трудиться означает принуждение лица к труду, и в этом смысле такое ограничение наталкивается на принцип запрета принудительного труда, создавая опасность его нарушения. По этой причине за-

⁶ Мы сейчас не обсуждаем труд как явление духовное, относящееся к числу общечеловеческих ценностей, как проявление творческого потенциала личности.

конодательное вмешательство в этой сфере весьма осторожно. В качестве примера можно привести Федеральный конституционный закон (ФКЗ) «О чрезвычайном положении»⁷. Конституционной основой ограничения прав граждан при наступлении чрезвычайных обстоятельств является ст. 56 Конституции РФ, позволяющая вводить чрезвычайное положение и в связи с этим устанавливать ограничения прав и свобод граждан с указанием пределов и срока их действия. На этом основании названный ФКЗ позволяет в качестве исключительной меры, связанной с необходимостью проведения неотложных работ (аварийно-спасательных и пр.), осуществить мобилизацию трудоспособных граждан при обязательном обеспечении охраны их труда (п. «е» ст. 13).

Как мы видим, привлечение к труду без согласия граждан обусловлено как формальным критерием в виде введения чрезвычайного положения на основании конституционных положений в условиях, непосредственно угрожающих жизни и безопасности граждан или конституционному строю, в установленном порядке (ст. 4 названного ФКЗ), так и оценочным — мобилизация граждан возможна только как исключительная мера. При этом закон специально оговаривает, что к труду привлекаются именно трудоспособные лица. Такой законодательный подход соответствует положениям ст. 2 Конвенции МОТ № 29 относительно принудительного или обязательного труда (далее Конвенция МОТ № 29)⁸, не признающей таковым требуемую от кого-либо работу или службу в условиях чрезвычайных обстоятельств, свидетельствует о приверженности государства соблюдению принципа запрета принудительного труда и соблюдению баланса публичных и частных интересов.

2.2. Свобода труда как свобода выбирать род деятельности и профессию

Конституционный принцип свободы труда в аспекте свободы выбирать род деятельности и профессию предполагает возможность гражданина, во-первых, избрать способ ее реализации (индивидуальная предпринимательская деятельность, коллективная предпринимательская деятельность путем объединения в хозяйственные общества, кооперативы и пр., работа по трудовому договору, государственная служба), а во-вторых, определить сферу своих профессиональных интересов и предпринять меры к приложению своего труда именно в этом направлении.

Ограничение свободы индивида выбирать сферу приложения своих сил для реализации способности к труду означает полное или частичное лишение лица, желающего трудиться в избранной им области, такой возможности. Такое ограничение возможно по двум направлениям: введение квалификационных требований для определенной работы, должности, профессии и введение ограничений на занятие определенной деятельностью по иным критериям. При этом первое мы бы назвали условием реализации права на выбор рода деятельности и профессии, а второе — собственно ограничением свободы труда.

⁷ О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // СЗ РФ, 04.06.2001 № 23. Ст. 2277.

⁸ Относительно принудительного или обязательного труда: Конвенция МОТ № 29 от 28.06.1930 // Ведомости ВС СССР, 02.07.1956. № 13. Ст. 279.

Установление квалификационных требований для замещения определенных должностей и выполнения определенной работы как требование, направленное на обеспечение баланса интересов работника (служащего) и работодателя (нанимателя), первый из которых заинтересован в предоставлении выбранной работы (службы), а второй — в ее эффективном осуществлении, является оправданным ограничением с точки зрения эффективности функционирования субъектов хозяйствования и отправления государственной службы.

Второй случай ограничения свободы труда охватывает ситуации установления законодательных ограничений на доступ к осуществлению определенного рода работы по критериям, связанным не с профессиональной способностью лица эту работу выполнять, а с необходимостью защиты прав и законных интересов других лиц либо публичного интереса в конституционно одобряемых целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Оба этих случая укладываются в рамки п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий»⁹, которая закрепляет, что «всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией». Аналогичное положение содержится в ст. 3 Трудового кодекса РФ, позволяя законодателю в рамках правового регулирования трудовых отношений устанавливать различия, предпочтения и ограничения при реализации свободы труда, которые либо определяются свойственными определенному виду труда требованиями, либо обусловлены публично одобряемыми целями (социальная и правовая защита отдельных категорий работников, обеспечение безопасности государства, поддержание баланса трудовых ресурсов, обеспечивающего гражданам РФ приоритетное трудоустройство, и др.).

В качестве примеров закрепления условий допуска к профессии можно привести ст. 46 ФЗ «Об образовании в РФ»¹⁰, в соответствии с которой право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие образование определенного уровня (среднее профессиональное или высшее), профессиональные качества которых отвечают установленным квалификационным требованиям, содержащимся в квалификационных справочниках или профессиональных стандартах. Применительно к доступу к государственной гражданской службе квалификационные требования установлены ст. 12 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»¹¹. Установление таких требований обеспечивает занятие соответствующих должностей лицами, способными выполнять возложенные на них обязанности.

Примером же запрета на занятие профессиональной деятельностью, не связанного с уровнем профессиональной подготовки или квалификации лица, являются положения ст. 331 и 351.1 Трудового кодекса РФ, закрепляющие перечень категорий лиц, которые не могут быть допущены к педагогической и иной деятельности, связанной с непосредственными и регулярными контактами с несовершеннолет-

⁹ Относительно дискриминации в области труда и занятий: Конвенция МОТ № 111 от 25.06.1956 // Ведомости ВС СССР. 01.11.1961. № 44. Ст. 448.

¹⁰ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12. 2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. 31.12. 2012 № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹¹ О государственной гражданской службе РФ: Федеральный закон от 27.07. 2004 № 79-ФЗ // СЗ РФ. 02.08.2004 № 31. Ст. 3215.

ними, и исключаящими из этой сферы лиц, имеющих или имевших судимость, привлекавшихся к уголовной ответственности за определенные преступления. Такое законодательное решение призвано защитить права и законные интересы несовершеннолетних, ограждая их от общения с лицами, чьи качества потенциально представляют угрозу для их жизни, здоровья или нравственности.

Приведенные примеры демонстрируют, что условия и ограничения установлены для проверки каждого, претендующего на занятие соответствующим видом деятельности, и предполагают оценку профессиональных и личностных качеств любого кандидата. Кроме этого, в законодательстве мы находим примеры персонифицированных ограничений — установление квотирования рабочих мест для иностранных граждан в зависимости от состояния рынка труда и потребности в применении труда иностранных работников (ст. 18.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»¹²). В таком случае профессиональные и личностные качества каждого отдельного претендента на занятие профессиональной деятельностью не имеют значения, поскольку ограничения устанавливаются в отношении численности работников, а не возможности каждого выполнять ту или иную работу, и призваны обеспечить гражданам РФ возможность трудоустройства¹³.

Таким образом, реализация гражданами права на выбор рода деятельности и профессии в некоторых случаях оказывается в оппозиции к правам и законным интересам третьих лиц либо публичным интересам. При этом законодателю не всегда удается соблюсти баланс между правами и законными интересами всех участников соответствующих отношений, в результате происходит необоснованное смещение границы такого баланса. Эти недостатки призван исправлять механизм конституционного правосудия.

2.3. Ограничение свободы труда: контроль ex post

Конституционный Суд выработал критерии, позволяющие оценить обоснованность ограничения прав и свобод граждан, в том числе при реализации права на выбор рода деятельности и профессии: ограничения должны быть справедливыми, адекватными, пропорциональными, соразмерными, необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей и не должны затрагивать само существо конституционного права, а содержащая их норма закона должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и произвольного их применения.

Как показывает практика, законодателю не всегда удается их соблюсти и обеспечить при введении условий допуска в профессию и ограничений на занятие профессиональной деятельностью необходимый баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов субъектов в сфере труда, а также частных и публичных интересов.

¹² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СЗ РФ. 29.07. 2002 № 30. Ст. 3032.

¹³ Подробнее о квотировании рабочих мест для иностранных работников см.: Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход. Под ред. Е. Б. Хохлова, Е. В. Сыченко. М.: Юстицинформ, 2020.

Казалось бы, совершенно обоснованное введение в законодательство требования о наличии у педагога образования определенного уровня (ст. 46 ФЗ «Об образовании в РФ») на практике оказалось несправедливым по отношению к педагогическим работникам, не имеющим такого образования, но успешно работавшим до введения такого требования и принятия соответствующих профессиональных стандартов и обладающим умениями и навыками, достаточными для осуществления педагогической деятельности, что подтверждалось их регулярной аттестацией. В результате конкретного нормоконтроля ч. 1 ст. 46 названного Закона была признана не соответствующей Конституции РФ как позволяющая увольнять таких работников на основании их несоответствия формальным критериям. Таким образом, было констатировано, что сам факт несоответствия работника формальным критериям, установленным после начала работником профессиональной деятельности, не может служить достаточным основанием для ограничения его права на доступ к избранной им профессии, т. е. налицо нарушение баланса в правовом регулировании между частным интересом работника и правами и законными интересами воспитанников образовательных организаций¹⁴.

В деле о «судимых педагогах» (Постановление от 18.07.2013 № 19-П¹⁵) Конституционному Суду пришлось оценивать обоснованность введенного законодателем запрета на занятие педагогической и иной деятельностью, связанной с непосредственными и регулярными контактами с детьми (ст. 331 и 351.1 Трудового кодекса РФ), с точки зрения соблюдения баланса между правом граждан на выбор рода деятельности и профессии и необходимостью защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, оценивая как составы и тяжесть преступлений, привлечение к ответственности за совершение которых стало препятствием для занятия педагогической деятельностью, так и стадии уголовного преследования и основания прекращения уголовных дел, а также выявлять правовые последствия декриминализации деяний. В итоге Суду для достижения баланса в правовом регулировании пришлось «расщеплять» вывод о конституционности оспариваемых норм, определяя обоснованность введенного законодателем запрета в зависимости от того, какое преступление было совершено лицом, какой тяжести, снята ли судимость, по какому основанию прекращено уголовное преследование, с целью защиты лиц, чье право на свободное распоряжение своими способностями к труду законодателем было несоразмерно ограничено, т. е. граница баланса между конституционными правами и свободами различных субъектов была смещена настолько, что это повлекло за собой нарушение прав граждан.

Баланс частных и публичных интересов как критерий конституционности закона использовался Конституционным Судом при оценке норм, связанных с доступом к государственной службе различных видов. В таких случаях речь идет о столкновении конституционных прав граждан свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию и на доступ

¹⁴ Постановление КС РФ от 14.11. 2018 № 41-П по делу о проверке конституционности статьи 46 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки И. В. Серegiной // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.06.2022).

¹⁵ Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2013 № 19-П по делу о проверке конституционности п. 13 ч. 1 ст. 83, абз. 3 ч. 2 ст. 331 и 351.1 Трудового кодекса РФ в связи с жалобами граждан В. К. Барабаш, А. Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.06.2022).

к государственной службе и государственных (публичных) интересов по обеспечению эффективного функционирования государственного аппарата, безопасности и правопорядка в государстве.

Отправной точкой в таких делах служит правовая позиция Конституционного Суда, согласно которой специфика государственной службы как профессиональной предопределяет право государства устанавливать в законодательстве требования, обусловленные публичными целями, к избравшим ее лицам, в том числе к их профессиональным и морально-этическим качествам, с которыми граждане, избравшие такую деятельность, соглашаются¹⁶. Вместе с тем особенности государственной службы не позволяют вводить такие требования и ограничения, которые нарушали бы баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов, на что также неоднократно указывал Конституционный Суд, призывая законодателя соблюдать критерий соразмерности вводимых ограничений и их соответствие конституционно одобряемым целям.

Ярким примером предъявления законодателем специальных требований к государственным служащим являются нормы о запрете лицам, имевшим или имеющим судимость либо подвергавшимся уголовному преследованию, состоять на государственной службе того или иного вида, которые неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда и оценивались на соответствие перечисленным выше критериям.

Постановлением Конституционного Суда от 21.03.2014 № 7-П¹⁷ п. 7 ч. 3 ст. 82 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ был признан не соответствующим Конституции в той части, в какой допускал увольнение сотрудника ОВД, в отношении которого до вступления в силу оспариваемой нормы было прекращено уголовное преследование по делу частного обвинения в связи с примирением сторон, а также сотрудника, совершившего деяние, которое на момент увольнения не признавалось преступлением (было декриминализовано). Такое же решение было принято в отношении лиц, подвергавшихся уголовному преследованию по делам публичного обвинения, которые были прекращены в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием, если на момент решения

¹⁶ Данная позиция была впервые сформулирована в Постановлении от 06.06.1995 № 7-П по делу о проверке конституционности абз. 2 ч. 7 ст. 19 Закона РСФСР от 18.04.1991 «О милиции» в связи с жалобой гражданина В. М. Минакова (Доступ из СПС «КонсультантПлюс») и получила свое развитие в ряде других решений применительно к различным видам деятельности, связанной с осуществлением публичных функций, — государственной гражданской службе, военной службе, службе в органах внутренних дел и пр.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2014 № 7-П по делу о проверке конституционности положения п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. М. Асельдерова, К. Г. Рабаданова, Г. К. Сулейманова и Е. В. Тарышкина // СЗ РФ. 31.03.2014. № 13. Ст. 1528.

¹⁸ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // СЗ РФ. 05.12. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

вопроса об увольнении со службы совершенные ими деяния не признаются преступлениями (Постановление от 11.11.2014 № 29-П¹⁹).

Мотивируя свои решения, Конституционный Суд отметил, что наличие в законе дисквалифицирующего препятствия для прохождения государственной службы обусловлено повышенными репутационными требованиями к служащим, являющимся представителями публичной власти, т. е. не носит произвольного характера. Нарушение же баланса частных и публичных интересов явилось следствием придания законодателем значения решающего фактора для оценки возможности лица продолжать службу по формальному критерию — самому факту судимости или факту прекращения уголовного преследования — без учета иных обстоятельств (таких как основание прекращения уголовного дела, декриминализация деяния и т. д.) в условиях наличия для таких лиц единственного последствия — увольнения со службы.

Иные критерии оценки возможности лица находиться на государственной службе и надлежащим образом исполнять возложенные на него служебные обязанности в случае наличия у него судимости указаны Конституционным Судом в Постановлении от 08.12.2015 № 31-П²⁰, где суд принял во внимание не только особенности вида государственной службы, но и специфику конкретной должности, замещаемой сотрудником, а также функции подразделения, в котором он проходит службу²¹. С целью восстановления баланса публичных интересов и частных интересов сотрудников Федеральной противопожарной службы Конституционный Суд признал невозможным безусловное увольнение сотрудников, занимающихся тушением пожаров и проведением аварийно-спасательных работ, без учета факторов, позволяющих оценить риски наступления неблагоприятных последствий при продолжении ими службы (в том числе обстоятельств, связанных с видом совершенного преступления, давности его совершения, последующее поведение сотрудника и др.). Кроме того, Суд переадресовал решение вопроса соразмерности введенного законодателем ограничения правоприменительным органам, в том чис-

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 № 29-П по делу о проверке конституционности п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Д. А. Васина и И. С. Кравченко // СЗ РФ. 24.11.2014. № 47. Ст. 6633. Аналогичную позицию занял Конституционный Суд и в Постановлении от 18.04.2017 № 12-П по делу о проверке конституционности п. «м» ч. 1 ст. 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» и п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки О. И. Гуровой (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»), признав п. «м» ч. 1 ст. 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации», закреплявший основание увольнения, аналогичное содержащемуся в первоначальной редакции п. 7 ч. 3 ст. 82 ФЗ № 342-ФЗ, не соответствующим Конституции РФ и указав на недопустимость увольнения осужденных в прошлом сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, если совершенные ими деяния на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта не являются преступлениями.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 31-П по делу о проверке конституционности пункта «м» ч. 1 ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Л. Алборова // СЗ РФ. 21.12.2015. № 51 (ч. 3). Ст. 7413.

²¹ Заявитель по данному делу проходил службу в Государственной противопожарной службе в должности старшего пожарного и был уволен в связи с осуждением (на момент поступления на службу его судимость была погашена) по основанию, предусмотренному п. «м» ч. 1 ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел РФ.

ле судам общей юрисдикции, указав, что именно в рамках конкретного дела должны решаться вопросы обоснованности увольнения, и дав ориентиры для принятия ими решения.

Следует подытожить, что в делах, связанных с поиском баланса конституционных ценностей, публичных и частных интересов в сферах реализации гражданами своих способностей к труду, речь всегда идет о «тонкой настройке»: придется учитывать не только особенности, свойственные тому или иному виду труда, но в некоторых случаях и конкретный вид деятельности, для того чтобы избежать необоснованного смещения границы между конституционно значимыми ценностями, что законодателю — в силу особенностей законодательного процесса — далеко не всегда удается, тем более с первого раза. И оценка конституционности нормы закона позволяет через механизм конституционного правосудия достичь правового регулирования, оптимально учитывающего интересы различных субъектов права.

3. Выводы

Свобода труда как право трудиться или отказаться от труда и право выбирать сферу приложения своих сил и возможностей, род деятельности и профессию представляет собой основополагающий принцип, позволяющий человеку на основе собственных интересов и предпочтений обеспечить себе средства к существованию. Вместе с тем эту свободу, как и любую другую, нельзя абсолютизировать, поскольку реализация одним лицом своих прав и свобод может нарушить права и свободы других лиц, затруднить их реализацию или вовсе сделать ее невозможной. По этой причине механизм правового регулирования, включая правотворчество, правоприменение и конституционный нормоконтроль, должны обеспечить оптимальное согласование прав, свобод и законных интересов всех участников соответствующих правоотношений, публичных и частных интересов. В такой ситуации неизбежным становится ограничение свободы труда и возникает опасность чрезмерного сужения границ реализации этой свободы вплоть до ее исчезновения. Критерием конституционности такого ограничения выступает баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов субъектов правоотношений, частных и публичных интересов, достигаемый путем соблюдения в правовом регулировании отношений в сфере труда справедливости, адекватности, пропорциональности, соразмерности вводимых ограничений. В этом качестве баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов субъектов в сфере труда следует признать не только условием реализации свободы труда, но и конституционной ценностью, подлежащей самостоятельной конституционной защите.

Библиография

- Бондарь, Николай С. 2005. «Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности.» *Журнал российского права* 11 (107): 15–30.
- Бугров, Леонид Ю. 1992. *Проблемы свободы труда в трудовом праве России*. Пермь: Издательство Пермского университета.
- Винокуров, Владимир А. 2019. «Конституционное право человека и гражданина на труд: возможность и необходимость ограничения.» *Конституционное и муниципальное право* 11: 35–38.

- Глухова, Наталья В. 2007. *Принцип запрета принудительного труда в системе средств правового регулирования трудовых отношений*: Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербургский государственный университет.
- Зорькин, Валерий Д. 2008. «Аксиологические аспекты Конституции России.» *Сравнительное конституционное обозрение* 4 (65): 7–20.
- Зорькин, Валерий Д. 2018. *Конституционный Суд России: доктрина и практика*. Москва: Норма.
- Пашков, Алексей С. И., и Борис Ф. Хрусталева. 1970. *Обязанность трудиться по советскому праву*. Москва: Юридическая литература.
- Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход*. 2020. Под ред. Е. Б. Хохлова, Е. В. Сыченко. Москва: Юридический дом «Юстицинформ».
- Советское трудовое право: учебник*. 1988. Под ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова. Москва: Юридическая литература.
- Хорунжий, Сергей Н. 2017а. «Конституционная идеология и баланс защищаемых ценностей.» *Вестник ВГУ. Серия: Право* 2 (29): 45–64.
- Хорунжий, Сергей Н. 2017б. «Конституционный баланс как самостоятельная ценность.» *Современный юрист* 1 (18): 60–71.
- Чиканова, Людмила А. 2018. «Право на труд: конституционный и международный аспекты.» *Журнал российского права* 5: 515.
- Шевелева, Наталья А. 2009. «Баланс частных и публичных интересов.» *Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: Материалы науч.-практич. конф.*, 200–206 (Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.). Москва: Норма.

Статья поступила в редакцию 23 мая 2022 г.;
рекомендована к печати 30 июня 2022 г.

Контактная информация:

Пугачёва Наталья Владимировна — канд. юрид. наук, доц.; n.v.pugachiova@gmail.com

The balance between constitutional values, rights and legitimate interests as a criterion of constitutionality of restrictions on the freedom of labour

N. V. Pugacheva

Russian State University of Justice — North-Western Branch,
5, Aleksandrovskiy park, St Petersburg, 197046, Russian Federation

For citation: Pugacheva, Natalia V. 2023. “The balance between constitutional values, rights and legitimate interests as a criterion of constitutionality of restrictions on the freedom of labour.” *Russian Journal of Labour & Law* 13: 92–105. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.106> (In Russian)

The freedom of labour, as a principle which guarantees the right of the citizens to choose their occupation and profession, is fundamental for establishing legal regulation of social relationship in the relevant area. The legislator is obliged to ensure genuine and effective realization of this freedom for citizens, based on equality and prevention of discrimination. At the same time, the freedom of labour is not absolute, since in some spheres it comes across rights and legitimate interests of other individuals as well as public interests, and it inevitably leads to rivalry between rights and freedoms of various parties as well as values protected by the constitution. The mechanism for legal regulation of the relationship emerging while realizing the freedom of labour, which constitutes a combination, inter alia, of law-making and law enforcement, is intended to ensure that rights and legitimate interests of all the participants in this relationship are taken into account. The guidance for efficient accommodation of rights

and legitimate interests of parties (private as well as public ones) in the sphere of labour is given by the Constitution of the Russian Federation which envisages a possibility for restricting constitutional rights and freedoms in general as well as criteria for such restrictions. The federal lawmaker is to strive for such accommodation, and the mechanism of constitutional justice is intended to promote this approach. Therefore, legal regulation of the relationship in this area should respect the balance between constitutional values, rights and legitimate interests, private as well as public ones, and it should be acknowledged as a separate constitutional value which is intended to be a criterion for constitutionality of restrictions on the freedom of labour.

Keywords: freedom of labour, prohibition of coercive labour, balance between constitutional values, rights and legitimate interests, rights and freedoms of human and citizen.

References

- Bondar', Nikolai S. 2005. "Constitutional justice as a factor of modernization of the Russian statehood." *Zhurnal rossiiskogo prava* 11 (107): 15–30. (In Russian)
- Bugrov, Leonid Iu. 1992. *Problems of the freedom of labour in the Russian labour law*. Perm': Perm' University Publ. (In Russian)
- Chikanova, Liudmila A. 2018. "The right to labour: Constitutional and international aspects." *Zhurnal rossiiskogo prava* 5: 5–15. (In Russian)
- Glukhova, Natal'ia V. 2007. *The principle of prohibition of coercive labour in the system of tools for legal regulation of labour relationship*: PhD Thesis in Law. St Petersburg University Press. (In Russian)
- Khorunzhii, Sergei N. 2017a. "The constitutional ideology and the balance between the values being protected." *Vestnik VGU. Seriya: Pravo* 2 (29): 45–64. (In Russian)
- Khorunzhii, Sergei N. 2017b. "The constitutional balance as a separate value." *Sovremennyi iurist* 1 (18): 60–71. (In Russian)
- Legal regulation of social and labour relations with foreign citizens: Interdisciplinary approach*. 2020. Ed. by E. B. Khokhlov, E. V. Sychenko. Moscow: Iuridicheskii Dom "Iustitsinform" Publ. (In Russian)
- Pashkov, Aleksei S., and Boris F. Khrustalev. 1970. *The obligation to labour in the Soviet law*. Moscow. Iuridicheskaja literatura Publ. (In Russian)
- Sheveleva, Natal'ia A. 2009. "The balance between private and public interests." *The Constitution of the Russian Federation: Doctrine and practice: International Scientific and Practical Conference (St Petersburg, November 13–14, 2008)*, 200–206. Moscow: Norma Publ. (In Russian)
- The Soviet labour law: Manual*. 1988. Ed. by A. S. Pashkov, O. V. Smirnov. Moscow: Iuridicheskaja literatura Publ. (In Russian)
- Vinokurov, Vladimir. A. 2019. "The constitutional right of human and citizen to labour: Possibility and necessity of restriction." *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 11: 35–38. (In Russian)
- Zor'kin, Valerii D. 2008. "Axiological aspects of the Constitution of Russia." *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 4 (65): 7–20. (In Russian)
- Zor'kin, Valerii D. 2018. *The Constitutional Court of Russia: Doctrine and practice*. Moscow: Norma Publ. (In Russian)

Received: May 23, 2022

Accepted: June 30, 2022

Author's information:

Natalia V. Pugacheva — PhD in Law, Associate Professor; n.v.pugachiova@gmail.com