

**Д. А. Абезин\*, А. П. Анисимов\*\***

## **Ограничения и запреты в частном и публичном праве**

Усложнение правового регулирования общественных отношений в последние годы привело к тому, что нормами различных отраслей права стали закрепляться правовые конструкции, одинаковые по названию, но не всегда совпадающие по содержанию. При этом такие несовпадения можно отследить в рамках как частного, так и публичного права.

Наиболее ярко данную закономерность мы можем наблюдать, сравнивая правовые конструкции «запрет» и «ограничение» в гражданском и административном праве. Существует несколько подходов к содержанию данных понятий.

Представителями конституционно-правовой науки выделяется несколько «ведущих подходов к трактовке понятия правового ограничения: 1) ограничение как мера объема права (свободы); 2) ограничение как отклонение от правового равенства; 3) ограничение как изменение содержания прав и свобод человека и гражданина. Правовые ограничения как юридические инструменты, с помощью которых обеспечивается достижение некоторых целей правового регулирования,

---

\* Заведующий кафедрой конституционного и административного права Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы, кандидат юридических наук.

\*\* Профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы, доктор юридических наук, профессор.

проявляются в двух основных формах: либо как полный запрет определенного права (свободы), обусловливаемый различного рода объективными или субъективными обстоятельствами, либо как уменьшение вариантов возможного, дозволенного поведения (в рамках конкретного права или свободы) путем установления властителем, прежде всего субъектами законотворчества, различного рода пределов (пространственных, временных рамок, субъектных и т. д.) такого поведения»<sup>1</sup>.

Обратим внимание, что автор приведенной цитаты отождествляет категории «запрет» (даже «полный запрет») и «ограничение», определяя одно посредством другого. При этом вторая форма ограничений, которая, по нашему мнению, и является на самом деле ограничением, определяется автором через категорию «пределы» поведения. Последняя точка зрения является довольно распространенной в юридической науке. Так, А. Ф. Квитко полагает, что под «ограничением права (свободы)» следует понимать «установленные законодательством пределы (границы) реализации (осуществления) человеком (гражданином) прав (свобод), выражающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых детерминировано (предопределено) необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства»<sup>2</sup>.

Следовательно, при таком подходе ограничения — это и есть пределы субъективного права, заключающиеся, в том числе, в запретах. Однако отождествление запретов, ограничений и пределов субъективных прав представляется не совсем оправданным. Это родственные, но совершенно не совпадающие категории, как в частном, так и в публичном праве.

Как отмечал В. С. Нерсесянц, ограничение — это санкционированное временное сокращение либо уменьшение, как по существу, так и по времени пользования благом, составляющим предмет субъективного права. При этом ограничивается не само благо, а условия притязания на него<sup>3</sup>. Следует заметить, что в административном и муниципальном праве широко используется категория «пределы». В основном речь в таких случаях идет о том, что определенный орган публичной власти может осуществлять какие-либо функции «в пределах своих полномочий». Нельзя не провести аналогию с гражданским правом, более четко различающим пределы и ограничения.

В гражданском праве соотношение данных категорий наиболее полно исследовала Т. В. Дерюгина. По ее мнению, ограничения и пределы «направлены на установление границ права, но ограничения имеют объектом воздействия возникновение, реализацию и прекращение права, а пределы осуществления влияют на механизм использования права. Ограничения права устанавливаются для предупреждения нарушения жизненно важных прав и законных интересов человека, общества, государства, эти цели строго закреплены федеральным законом. Пределы осуществления в большинстве своем имеют целью сбалансировать частные интересы конкретных обладателей субъективных прав. Ограничения права должны быть строго предусмотрены федеральным законом, тогда как пределы осуществления возникают не только из законов, но и из договоров и иных сделок.

<sup>1</sup> Ашихмина А. В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12–13.

<sup>2</sup> Квитко А. Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>3</sup> См.: Нерсесянц В. С. Прогресс в праве (исторический опыт и перспективы) // Теория государства и права. М., 1995. С. 287.

Пределы осуществления могут устанавливаться по воле субъекта, а ограничения устанавливаются независимо от воли. Запрет, касающийся пределов осуществления права, направлен конкретному обладателю субъективного права. Ограничения адресованы неопределенно широкому кругу лиц<sup>1</sup>. Термин «дозволения» необходимо употреблять при описании осуществления права, а термин «запреты» — в случае установления пределов осуществления, причем эти нормы должны быть императивными.

Мы полностью разделяем данный теоретический подход. Действительно, пределы и ограничения не являются совпадающими категориями, хотя они тесно взаимосвязаны. И в гражданском, и в административном (или муниципальном) праве данные категории выполняют разные (пусть даже родственные и взаимосвязанные) функции, отличаясь по месту в механизме правового регулирования, содержанию, процедуре установления и т. д.

С точки зрения юридической техники, весьма удачным является включение в ГК РФ ст. 10, посвященной пределам осуществления гражданских прав. Согласно данной статье не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

На наш взгляд, назрела необходимость создания аналогичной статьи, определяющей пределы осуществления прав субъектами административных и иных публично-правовых правоотношений. В настоящий момент акты административного законодательства упоминают лишь о «предельном возрасте» государственных или муниципальных служащих и о «пределах полномочий» органов власти и их должностных лиц.

В конституционном, административном и муниципальном законодательстве не определены критерии разграничения понятий «запреты» и «ограничения». Нормативно не закреплены и их определения. Это приводит к ситуации, когда одни и те же юридические факты (осуществление предпринимательской деятельности, замещение должности депутата и т. д.) в различных законах получают наименования запретов<sup>2</sup> или ограничений<sup>3</sup>, либо указанные обстоятельства перечисляются в тексте закона в качестве элементов правового статуса субъекта правоотношений<sup>4</sup>.

Отдельные авторы отождествляют понятия «правовые ограничения» и «правовые запреты»<sup>5</sup>. А. В. Малько включает в правовые ограничения обязанности,

---

<sup>1</sup> Дерюгина Т. В. Теоретические проблемы в сфере осуществления субъективных гражданских прав : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 9–10.

<sup>2</sup> См. ст. 14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; 2012. № 50, ч. 4, ст. 6954).

<sup>3</sup> См. ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228).

<sup>4</sup> См. ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822).

<sup>5</sup> Ибрагимова М. В. Правовые основы запрета злоупотребления субъективным гражданским правом // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2005. № 2.

запреты, приостановления, лимиты, сервитуты, меры защиты, наказания, ответственность, меры пресечения и т. п.<sup>1</sup> Иными словами, запреты рассматриваются как разновидность правовых ограничений.

По мнению А. Г. Братко, ограничения и запреты — это два различных способа правового регулирования общественных отношений<sup>2</sup>. Такой подход разделяет и законодатель, указывая в ч. 9.1 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что глава местной администрации должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Таким образом, запреты, ограничения и обязанности — это три разные правовые категории.

Выявление соотношения запретов и ограничений в административном праве представляет собой достаточно трудную задачу. Например, Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не допускает потребление (распитие) алкогольной продукции «в общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом), за исключением потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, потребления (распития) пива и пивных напитков, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг»<sup>3</sup>. Однако возникает вопрос: это ограничение прав граждан или запрет их неправомерного поведения?

В административном праве ограничения прав его субъектов представляют собой лишение некоторых субъективных прав либо сужение объема и (или) содержания конкретных прав и свобод посредством установления пространственных или временных пределов, определенных вариантов поведения и т. п. Например, лишены права на замещение различных должностей в органах публичной власти недееспособные граждане. Примером частичного ограничения прав граждан являются ограничения пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд.

<sup>1</sup> См.: Малько А. В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. № 5. С. 20; Его же. Двойность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. 1993. № 1; Его же. Об ограничении прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации // Государство и право. 1992. № 3. С. 97–101; Его же. Правовые стимулы и ограничения: двойность информации как метод анализа // Общественные науки и современность. 1994. № 5. С. 67–77.

<sup>2</sup> См.: Братко А. Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 88.

<sup>3</sup> Российская газета. 2011. 22 июля.

Недопустимость распития спиртных напитков в общественном месте (парки, скверы, пляжи) следует также отнести к ограничениям реализации субъективных прав. Последний вывод обусловлен тем, что в данном случае речь идет не о запрете на употребление гражданами алкогольной продукции как таковой и не о пределах осуществления гражданами субъективных прав, а об ограничении реализации гражданами своих субъективных прав в общественных местах, обусловленном конституционными задачами обеспечения нравственности, общественного порядка, защиты прав других (трезвых) граждан. Следовательно, никто не мешает гражданину употреблять алкогольные напитки в специально отведенных местах тех же парков, скверов и пляжей либо употреблять алкоголь дома или в любых местах общественного питания. Другим ограничением этого рода является запрет на продажу алкогольной продукции в ночные часы, не исключаящий само потребление алкоголя.

В качестве дополнительных аргументов отметим, что в самом общем виде запреты представляют собой государственно-властные императивные веления, обязывающие воздерживаться от совершения тех или иных действий. Иными словами, запрещающая норма права указывает на недопустимость определенного поведения под угрозой привлечения к ответственности. К числу запретов, устанавливаемых, например, для главы муниципального образования, следует отнести нормы, определяющие круг действий, которые *не вправе* осуществлять лицо, замещающее данную должность (заниматься той или иной деятельностью, замещать указанные в законодательстве должности, разглашать служебную информацию и т. п.). При этом, как подчеркивает М. В. Коростелева, такие закрепленные в законодательстве положения не «покушаются» на самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, но позволяют государственным органам реагировать на нарушения законности со стороны органов местного самоуправления и глав муниципальных образований<sup>1</sup>.

Таким образом, запреты в праве указывают на полную обязанность лица воздержаться от действий, причиняющих существенный вред интересам личности и общества под угрозой наступления ответственности, а ограничения представляют собой частичное или полное сужение субъективного права, причем в результате ограничения само субъективное право не исчезает.

Небезынтересной представляется позиция В. В. Козлова, исследовавшего положения отечественного законодательства, закрепляющего ограничения, запреты и обязанности в отношении военнослужащих. По его мнению, понятие «ограничения, связанные с прохождением военной службы» следует отличать от понятия «правовые ограничения военнослужащих», т. к. правовые ограничения — это более широкое понятие, включающее в себя запреты, ограничения, опосредованные юридическими фактами, обязанности, юридическую ответственность<sup>2</sup>. Таким образом, ограничения, опосредованные юридическими

<sup>1</sup> См.: Коростелева М. В. Ответственность главы муниципального образования: проблемы становления, природы, видов и нормативного регулирования // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Сер.: Юриспруденция. 2011. № 1. С. 67.

<sup>2</sup> См.: Козлов В. В. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы, установленные федеральным законодательством о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе Российской Федерации (о некоторых проблемах правовых ограничений военнослужащих, установленных статьей 27. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих») // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 5. С. 37.

фактами (а равно запреты, обязанности, приостановления, наказания), рассматриваются как разновидность правовых ограничений, устанавливаемых для различных категорий должностных лиц.

При всей привлекательности такого подхода все же заметим, что запрет не всегда будет выступать в качестве формы правовых ограничений. На наш взгляд, запрет носит категорический, императивный характер, не предполагая каких-либо исключений или изменения обстоятельств. Например, для государственных служащих установлен запрет коррупционной деятельности (прежде всего, посредством введения правовой категории «конфликт интересов»). В отличие от полных запретов, ограничение в административном праве выступает как частичный запрет, ограничивая лишь отдельные правомочия субъективных прав граждан на определенный срок или иным образом. Статья 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> перечисляет именно «классические» ограничения, а не запреты. Например, гражданин не может стать государственным служащим, если он отказался от процедуры оформления допуска к государственной тайне или у него есть определенное заболевание. Соответственно, после оформления допуска к государственной тайне или выздоровления подобные препятствия устраняются.

Запрет же в административном праве носит императивный характер и не может быть отменен изменением обстоятельств. Например, согласно ст. 22 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотруднику полиции запрещается применять специальные средства: в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции; при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций<sup>2</sup>.

Тот же принцип мы встречаем и в частном праве. Например, ст. 575 ГК РФ прямо запрещает дарение (кроме обычных подарков стоимостью до трех тысяч рублей) от имени малолетних и граждан, признанных недееспособными, их законными представителями или в отношениях между коммерческими организациями. Другое дело, что в публичном праве любые запреты устанавливаются только законом, а в частном праве — законом и договором.

Исследовав разные точки зрения, сформулируем свою позицию.

1. Категории «запрет» и «ограничение» в частном и публичном праве являются родственными, но не совпадающими правовыми категориями. Когда законодатель хочет императивно и категорически сделать невозможной ту или иную деятельность, он устанавливает запрет. Запрет может быть направлен на недопущение противоправной деятельности (запрет коррупции), либо на исключение предпосылок такой незаконной деятельности (например, п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает общее правило о запрете гражданскому служащему участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией).

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>2</sup> См.: Там же. 2011. 8 февр.



2. В отличие от категорического запрета, ограничение предполагает сужение возможностей реализации субъективного права по объему, времени, пространству, кругу лиц и т. д. Такие ограничения могут носить как постоянный, так и временный характер (например, ограничения прав человека в случае чрезвычайных ситуаций). После отмены обстоятельств, вызвавших установление ограничений субъективных прав, они восстанавливаются в полном объеме (например, после устранения последствий стихийных бедствий реквизируемый земельный участок возвращается частному собственнику).

3. Категория «пределы» осуществления субъективных прав отличается и от ограничений, и от запретов. Пределы субъективного права как в административном, так и в гражданском праве обозначают изначально присущий лицу объем и границы реализации субъективного права. В административном праве пределы определяются кругом полномочий отдельного должностного лица, закрепленном в законе, а в гражданском праве зависят как от правоспособности носителя (субъекта) субъективного права, так и от свойства его объекта. Например, юридическое лицо, наделенное специальной правоспособностью (унитарное предприятие), не может передать в субаренду арендуемый им земельный участок без согласия учредителя. Однако это не есть ограничение его права, поскольку сама по себе данная конструкция юридического лица предполагает его зависимость от воли учредителя.

Столь же очевидны и пределы прав собственника, вытекающие из свойств объекта права. Например, установление целевого назначения и разрешенного вида использования земельного участка является ограничением права собственности, поскольку любой объект недвижимости имеет свой правовой режим, от которого и зависит возможность его использования. Следовательно, запрет на строительство жилых домов на землях сельскохозяйственного назначения (или многоэтажных домов на дачных участках в городах) является ограничением прав собственников земельных участков, устанавливая пределы их субъективного права собственности.

Столь же характерным примером ограничений права собственности является невозможность органа местного самоуправления продать на торгах в частную собственность принадлежащий ему земельный участок, ограниченный в обороте. При этом в данном случае речь не идет о правоспособности, поскольку не ограниченные (и не изъятые) в обороте земельные участки орган местного самоуправления вполне может продавать.

4. Вышеуказанная тесная связь запретов, а также ограничений и пределов заключается в том, что в форме установления запретов законодатель препятствует субъектам как гражданского, так и административного права выйти за рамки установленных им пределов и ограничений субъективных прав. Если же это происходит, вступают в силу нормы об ответственности. При этом можно говорить как о нормах-запретах, прямо исключающих осуществление того или иного субъективного права, так и о косвенных запретах, вытекающих из норм, устанавливающих пределы и ограничения субъективных прав, предусмотренных нормами частного и публичного права.