

Редакционная коллегия:
доктор юридических наук, профессор *В.В. Невинский*
– ответственный редактор;
доктор юридических наук, доцент *Е.С. Аничкин*;
кандидат юридических наук, доцент *И.Л. Акимова*;
кандидат юридических наук, доцент *А.В. Должиков*

Личность – общество – государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия в современной России [Текст] : материалы межрегионального научно-практического семинара (Барнаул, 9 декабря 2010 г.) / под ред. В.В. Невинского. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2011. – 250 с.

ISBN 978-5-7904-1160-1

Материалы межрегионального научно-практического семинара посвящены современным вопросам доктринального обоснования и конституционно-правового обеспечения взаимодействия личности, общества и государства в России. Двадцать лет преобразований социально-экономической и политической жизни дают основания для обобщения и выделения ключевых проблем развития российского государства и права в направлении обеспечения интересов личности и общества. Одновременно с анализом современного состояния в этой области авторы предлагают пути совершенствования взаимодействия личности, общества и государств в целях возвышения ценности самой личности и упрочения державности российского государства.

Рассчитано на широкий круг читателей, включая преподавателей, государственных и муниципальных служащих, студентов.

ББК 67.400.32я431

ISBN 978-5-7904-1160-1

© Оформление. Издательство Алтайского государственного университета, 2011

А.В. Должиков*

ОГРАНИЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И РОДСТВЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ КАТЕГОРИИ**

Необходимость ограничения конституционно закрепляемых прав и свобод человека и гражданина (далее – конституционные права) для защиты прав других лиц или публичных интересов выступает очевидным фактом. Конституции современных государств содержат непосредственные или подразумеваемые нормы о таких ограничениях. Одновременно доктринальное понимание данной категории нередко вызывает трудности и даже ошибки в конституционно-судебной практике. Соответственно, целью настоящей публикации выступает анализ понятия ограничения конституционных прав и его сравнение с родственными юридическими категориями.

Доктринальный и текстуальный контекст ограничения конституционных прав

Конституционная доктрина вносит весомый вклад в анализ ограничения конституционных прав. В российском правоведении рассматриваемая проблематика получила специальную разработку лишь в конце 1990-х – начале 2000-х гг. При этом одной из первых работ, посвященных ограничению конституционных прав, выступает исследование профессора Алтайского государственного университета В.В. Невинского¹. Значимость исследования рассматриваемой темы подтверждает тот факт, что по ней было проведено несколько всероссийских конференций², защищено 15 кандидат-

* Должиков Алексей Вячеславович – доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, к.ю.н.

** Работа выполнена в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы». №1.13.11 (тематический план).

¹ См.: Невинский В.В. Правовые средства ограничения и защиты основных прав в немецком правовом государстве // Невинский В.В. Немецкие граждане в зеркале основополагающих принципов конституции ФРГ. Барнаул, 1994. С. 143–165.

² Баранова М.В., Козлов А.В. Ограничение прав человека (по «горячим следам») Всероссийского научно-практического семинара «Ограничение прав и свобод человека: теория, практика, техника» // Юридическая техника. 2008. №2. URL: http://www.jurtech.ru/publishings/jut_2008_02.html (дата

ских диссертаций³ и выпущено несколько монографий⁴. К настоя-

обращения: 14.03.2011); Правовые свободы и правовые ограничения : сб. ст. по матер. I Всерос. межвуз. науч.-практ. конф. Москва, 27 марта 2001 г. / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.И. Архиповой, Н.И. Косяковой. М., 2001; Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. сб. науч. тр. / под ред. В.М. Баранова : в 2 ч. Нижний Новгород, 1998.

³ Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006; Ашихмина А.В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Бар-бин В.В. Конституционно-правовые основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина и их реализация в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Грецова Е.Е. Правомерные ограничения прав и свобод человека в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003; Квитко А.Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в российской федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Малиновская В.М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Нурмагамбетов Р.Г. Запреты и ограничения в конституционном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006; Переверзев А.А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006; Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; Рассолова Е.Ш. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Смирнов А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации при обеспечении обороны страны и безопасности государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Шаклеин Н.И. Ограничение прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006;

щему времени общее количество публикаций по теме является достаточно внушительным. Так, по результатам поискового запроса «ограничение прав» в наиболее полной юридической библиографической базе данных общее число имеющихся источников составило 876⁵. Кроме того, с учреждением Конституционного Суда РФ (далее – КСРФ) проблема ограничения конституционных прав превратилась из сугубо теоретического вопроса в одно из важнейших направлений практики российского конституционализма. Она получила развитие в законодательных актах, правовых позициях КСРФ, правоприменительной деятельности иных судов.

Особое внимание следует обратить на германскую науку государственного права⁶, в которой проблема ограничения конституционных прав проанализирована наиболее обстоятельно. Несмотря на столь богатую литературу и обширную конституционно-судебную практику, по мнению профессора К. Штерна, не все аспекты взаимодействия конституционно защищаемых интересов и их пределов остаются раскрытыми в современной доктрине конституционных

Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.

⁴ Абдрашитов В.М. и др. Механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : монография. Волгоград, 2008; Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика. Казань, 2006; Беломестных Л.Л. Ограничение прав человека : монография. М., 2003; Щеголева Н.А. Конституционно-правовые основы ограничений прав и свобод граждан в РФ : монография. Орел, 2009. Особо следует отметить две наиболее фундаментальные работы в основе, которых лежат защищенные докторские диссертации. См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве : монография. М., 2003; Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2006.

⁵ Юридическая научная библиотека издательства «Спарк» URL: <http://www.lawlibrary.ru/poisk.php> (дата обращения: 14.03.2011).

⁶ См.: Arnauld A., von Die Freiheitsrechte und ihre Schranke. Baden-Baden, 1999; Meiner-Brockman K. Die Einschränkung von Grundrechten. Eine rechtsvergleichende Studie über den Schutz der Grundrechte vor übermäßigen Eingriffen durch den Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika. Münster, 1985; Höfling W. Grundrechtstatbestand – Grundrechtsschranken – Grundrechtsschrankenschranken // Jura. 1994. S. 169–173.

прав⁷. Нельзя не согласиться и с оценкой ведущего теоретика конституционных прав профессора Университета им. Кристана Альбрехта (Киль) Р. Алекси о том, что «проблематично не столько понятие пределов конституционных прав, а сколько определение его допустимого содержания и меры, наряду с установлением отличия ограничения от других явлений, таких как регулирование, реализация и конкретизация»⁸. Подобный вывод в полной мере относится и к российским конституционным реалиям.

Текст Конституции РФ (далее – КРФ) от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.)⁹, определяя содержание и пределы конституционных прав, использует разнообразные термины: 1) признание (ст. 2, ч. 1 ст. 17); 2) ограничение (ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 55, ч. 1 и 3 ст. 56, ч. 2 ст. 74, ст. 79, ст. 133); 3) регулирование (п. «в» ст. 71); 3) затрагивание (ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 24); 4) прикосновение (ст. 22, ст. 23, ст. 25); 4) отрицание (ч. 1 ст. 55); 5) умаление (ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 55); 6) отмена (ч. 2 ст. 55); лишение (ч. 3 ст. 6, ч. 3 ст. 32, ч. 3 ст. 35, ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 47); отчуждение (ч. 2 ст. 17); нарушение (ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 85, ч. 4 ст. 125). Кроме того, для обозначения ограничения конкретных конституционных прав используются специальные термины: смертная казнь (право на жизнь – ч. 1 ст. 20); пытки, насилие, другое унижающее достоинство обращение или наказание (право на достоинство – ч. 2 ст. 21); арест, заключение под стражу и содержание под стражей, задержание (ч. 1 и 2 ст. 22 – право на свободу личную неприкосновенность); государственная тайна (ч. 4 ст. 29 – свобода мысли и слова); цензура (ч. 5 ст. 29 – свобода средств массовой информации) и т.д.

Учитывая подобное терминологическое многообразие, необходимо уточнить содержание понятия «ограничение конституционных прав» и сравнить его с используемыми в науке и законодательстве родственными юридическими категориями.

⁷ См.: Stern K. Grundrechte und ihre Schranken // Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht / P. Badura, H. Dreier. Tübingen, 2001. Bd. 2 Klarung und Fortbildung des Verfassungsrechts. S. 1.

⁸ Alexy R. A theory of constitutional rights. Oxford, 2010. P. 178.

⁹ См.: Российская газета. 1993. 25 дек.; 2008. 31 дек.

Ограничение конституционных прав как родовая категория

В рассматриваемом категориальном ряду родовым выступает понятие «ограничение конституционных прав». В отечественной теории права предложена широкая трактовка правового ограничения. По мнению профессора А.В. Малько, это «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»¹⁰. Не менее обширны подходы в определении данной правовой категории, предложенные наукой российского конституционного права¹¹. Показательна позиция профессора Ф.М. Рудинского, по мнению которого, «под ограничениями прав человека следует понимать сужение объема признанных прав в международно-правовых актах о правах человека»¹². Исходя из представленных подходов ограничение конституционных прав ученые отождествляют с их пределами (рамками) или изменением объема. Поэтому следует провести различие категорий «пределы» и «ограничения» конституционных прав.

¹⁰ Малько А.В. Указ. соч. С. 91.

¹¹ См.: Денисов С.А. Ограничения конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды РАЮН : в 3 т. Вып. 3. Т. 1. М., 2003, С. 84–90; Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. 2009. №9. С. 35–47; Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. №7. С. 13–23; Троицкая А.А. Пределы и ограничения основных прав личности: проблемы соотношения понятий // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2007. №3. С. 99–113; Четвериков А.О. Гражданское общество, права человека и современный конституционализм: допустимые ограничения прав и свобод личности в конституционном государстве // Укрепление Левиафана: право, государство и гражданское общество в современной России. М., 2000. С. 171–174; Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав: способы и допустимые Конституцией РФ пределы // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2005. С. 309–314.

¹² Рудинский Ф.М. Права человека и их правовые ограничения // Правовые свободы и правовые ограничения / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.И. Архиповой, Н.И. Косяковой. М., 2001. С. 19.

Первичные ограничения конституционных прав

Первичными ограничениями конституционных прав выступают их пределы. В тексте КРФ данный термин не используется. Его вводят в конституционную практику представители отечественной юридической науки. С теоретической точки зрения термины предел и ограничение являются синонимами, а выбор конституционным законодателем лишь одного из них представляется случайным. Возможное этимологическое различие может состоять в том, что первый термин обозначает правовое средство, а второй – процесс, связанный с изменением объема конституционного права. Подобного подхода придерживается и КСРФ, подчеркивая, что «заключение лица под стражу, как наиболее строгая мера пресечения, в максимальных пределах ограничивает его права»¹³.

Подходы к дифференциации ограничений и пределов конституционных прав

С практической же точки зрения следует различать пределы как *внутренние ограничения* конституционных прав и *внешние ограничения* (ограничения в собственном смысле слова). Их различие является достаточно условным, но в аналитических целях может быть проведено по следующим трем основаниям: 1) тип правопонимания; 2) источник закрепления; 3) этап разрешения дела КСРФ.

Правопонимание и пределы конституционных прав. Правопонимание выступает основой разграничения пределов и ограничений конституционных прав. Исходя из *естественно-правовой концепции* происхождения конституционных прав любые правовые нормы устанавливают пределы их содержания. В такой трактовке разграничение пределов и ограничений по сути лишается смысла. Кроме того, существуют конституционные права в собственном смысле слова и ограниченные права как нечто отличное от них¹⁴. Тогда любое правовое вмешательство государства в изначальную и прирожденную свободу будет сокращать возможности выбора человека. Например, в такой трактовке конституционная свобода собраний существовала даже у первобытных людей, которые, видимо, для большего успеха проводили обсуждение стратегии предстоя-

¹³ Постановление КСРФ от 29 ноября 2010 г. №20-П // Собрание законодательства РФ (далее – СЗРФ). 2010. №50. Ст. 6808.

¹⁴ См.: Alexy R. Op. cit. P. 178–179.

щей охоты на мамонта. Соответственно распространенный в большинстве конституций запрет использования в ходе массовых мероприятий оружия устанавливает предел или ограничение свободы собраний. С одной стороны, рассматриваемый подход достаточно логичен. Используя метафору о полном или пустом наполовину сосуде, любое конституционное право изначально наполнено неким содержанием, а любое правовое воздействие, начиная с конституционных норм, опустошает эту емкость. С другой стороны, в конституционной судебной практике жалобы на недопустимость установления пределов конституционных прав в указанном естественно-правовом понимании чаще всего будут безрезультатными. Так, было отказано в принятии к рассмотрению конституционной жалобы о неконституционности уголовной ответственности за распространение порнографических материалов¹⁵. Показательно мнение КСРФ, согласно которому установление в законе такой ответственности «вытекает из Конституции РФ, предусматривающей допустимость ограничения – в том числе осуществляемого посредством установления соответствующего уголовно-правового запрета – прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности (статья 55, часть 3)». Тем самым КСРФ даже не связывает ограничение с конкретным конституционным правом и обосновывает его допустимость ссылкой на общую норму в отсутствие прямых текстуальных предписаний КРФ о запрете порнографии.

Несмотря на всю противоречивость юснатурализма, такой тип правопонимания вытекает из буквального смысла самой КРФ, которая признает основные права неотчуждаемыми и принадлежащими от рождения (ч. 2 ст. 17). Естественно-правовую перспективу использует КСРФ в отношении ограничения права на жизнь (как «главного естественного права человека»)¹⁶, права собственности на землю («как важнейшей части природы, естественной среды

¹⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. №343-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант плюс».

¹⁶ Определение КСРФ от 19 ноября 2009 г. №1344-О-Р // СЗРФ. 2009. №48. Ст. 5867.

обитания человека»)¹⁷, права родителей на заботу о детях, их воспитание (как «естественное право и обязанность родителей воспитывать и содержать детей»)¹⁸, права на пенсию (в качестве «компенсации соответствующим лицам потерь от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению»)¹⁹.

В то же время КСРФ отказался признать возможность быть похороненным в качестве естественного конституционного права в деле о конституционности запрета на выдачу родственникам тел погибших террористов (Постановление от 28 июня 2007 г. №8-П)²⁰. На этом фоне мнение судьи А.Л. Кононова по этому делу выглядит не менее убедительными. В соответствии с ним «едва ли требует особого обоснования или даже письменного закрепления в законе право каждого человека быть похороненным достойным образом в соответствии с традициями и обычаями его рода. Это право, очевидно, и вытекает из человеческой природы как, может быть, никакое другое из естественных прав. Столь же естественно и бесспорно право каждого осуществить погребение родного и близкого ему человека, иметь возможность проявить свой моральный долг и человеческие чувства, проститься, скорбеть, оплакивать и поминать умершего, каким бы он ни был для общества и государства, иметь право на могилу, которая во всех цивилизациях представляет сакральную ценность и символ памяти». По сути же в данном деле большинство судей КСРФ исходили из позитивистского типа понимания, для которого свойственно игнорирование обычного права как неписанных юридических норм, а в результате возможность быть похороненным оказалась за рамками гарантии КРФ. Более обоснованным в данном случае было бы признание существования конституционного права быть похороненным, а уже затем разрешение вопроса о допустимости его ограничения. Соответственно с позиций позитивизма не существует дуализма конституци-

¹⁷ Постановление КСРФ от 23 апреля 2004 г. №8-П // СЗРФ. 2004. №18. Ст. 1833; Определение КСРФ от 3 апреля 2007 г. №335-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. №5.

¹⁸ Постановление КСРФ от 15.05.2006 №5-П // СЗРФ. 2006. №22. Ст. 2375.

¹⁹ Определение КСРФ от 15.02.2005 №17-О // СЗРФ. 2005. №16. Ст. 1479; Определение КСРФ от 13 октября 2009 г. №1350-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант плюс».

²⁰ СЗРФ. 2007. №27. Ст. 3346.

онных прав и их пределов. Конституционные права закрепляются с изначальными пределами, а также допустимыми вторичными ограничениями. В этой связи фоне можно согласиться с точкой зрения другого судьи КСРФ Н.С. Бондаря, обосновывающего философско-мировоззренческий плюрализм современного конституционного права «на основе взаимодействия в нем юридического позитивизма и естественно-правовых начал»²¹.

Источник правового регулирования пределов конституционных прав. Другим возможным способом провести различие между пределами и ограничениями конституционных прав является указание на источник их правового регулирования. Соответственно, пределы преимущественно получают непосредственное или подразумеваемое регулирование в самой КРФ (первичные пределы), а ограничения конституционных прав в иных источниках права (вторичные ограничения).

КРФ, имея учредительный характер, явно закрепляет немногие пределы конституционных прав. В период разработки текста КРФ закрепление пределов конституционных прав выступало результатом компромисса или было вызвано предшествующим опытом государственно-правового развития. В частности, конституционный принцип идеологического и политического многообразия (ч. 1 ст. 13) устанавливает предел конституционного права на объединение (ст. 30), запрещая те из них, цели или действия которых противоречат конституционно признаваемым ценностям (ч. 5 ст. 13). Тем самым КРФ устанавливает первичные пределы (ограничения) конституционных прав, которые конкретизируются во вторичном конституционном и отраслевом законодательстве. Непосредственное установление пределов конституционных прав может приобретать практическое значение. Так, рассматривая вопрос о иерархии нормативных актов, определяющих «объем прав судей», КСРФ подчеркивает, что «закрепление гарантий статуса судей именно в Конституции Российской Федерации ... направлено на недопущение ограничения этих гарантий и снижения их уровня в ходе конкретизации и развития законодательства»²².

²¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 172.

²² Постановление КСРФ от 20 апреля 2010 г. №9-П // СЗРФ. 2010. №18. Ст. 2277.

Однако положения любого конституционного акта являются достаточно абстрактными. Поэтому трудно представить, чтобы пределы конституционных прав были бы достаточно детальными и могли оформляться исчерпывающим образом. В данном случае пределы можно разделить на прямо предусмотренные конституционными нормами и имплицитно подразумеваемые ими. Последние можно обозначить как *имманентные пределы* конституционных прав.

В свою очередь, ограничения (в собственном смысле слова) или вторичные пределы конституционных прав должны устанавливаться законом (ч. 3 ст. 55). Требование об ограничении конституционных прав актом законодательного (представительного) органа получило наименование правила «оговорки о законе» (отсылки к закону) и признано неотъемлемым элементом принципа правовой государственности²³. Несмотря на приоритет в этой сфере закона в демократических государствах широкое распространение получило и ограничение конституционных прав подзаконными актами (главы государства, органов исполнительной и судебной власти), но на основании и в рамках устанавливаемых законом. В подобных ситуациях возникает вопрос соподчиненности подзаконных правовых актов, ограничивающих конституционных права²⁴.

Этап разрешения дела КСРФ. Вопрос об отличии пределов и ограничений можно рассмотреть и с точки зрения этапов конституционного судебного разбирательства дела о предполагаемом нарушении конституционного права. Соответственно, можно выделить два этапа: пределы относятся к первому, а ограничения ко второму этапу. На первом этапе, решая вопрос о допустимости конституционной жалобы, КСРФ устанавливает внутренние пределы конституционных прав. Подобный подход связан с вопросами юридической техники, используемой в практике органов конституционного правосудия по подобного рода делам. Применительно к установлению пределов нормативного содержания конституционных прав используются классические приемы толкования права (грамматическое,

²³ См.: Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина // *Личность и государство на рубеже веков* / под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2000. С. 29.

²⁴ См.: Должиков А.В. Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав // *Алтайский вестник государственной и муниципальной службы*. 2009. №4. С. 29–34.

историческое, телеологическое, системное и т.д.). КСРФ часто приходится разграничивать смежные юридические составы конституционных прав. Данный процесс можно обозначить как категоризацию конституционных прав.

Анализ ограничения относятся ко второму этапу разбирательства дела о защите конституционных прав. С точки зрения приемов юридической техники в этом случае КСРФ преимущественно применяет балансирование, т.е. уравнивание конкурирующих между собой конституционных прав и публичных интересов (либо других конституционных прав). Кроме того, дифференциация пределов и ограничений с позиций стадии судебного разбирательства обуславливает внимание к структуре конституционных прав.

Структура конституционных прав

В аналитическом смысле следует выделять трехэлементную структуру отдельных конституционных прав: 1) нормативное содержание; 2) ограничения; 3) критерии установления таких ограничений (тесты). Характеристика структуры конституционного права и его отдельных элементов тесным образом связана с проблемой ограничения. При этом юридическая доктрина использует и другие похожие понятия: в германоязычной науке – сфера защиты [Schutzbereich]²⁵, юридический состав [Tatbestand]²⁶, а в англоязычной среде – объем [extent]²⁷ и сфера [scope]²⁸ конституционного права.

²⁵ См.: Boeckenfoerde E.W. Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken // Der Staat. 2003. Bd. 42. S. 165; Kahl W. Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt. Kritik einer neuen Richtung der deutschen Grundrechtsdogmatik // Der Staat. 2004. Bd. 43. S. 167; Manssen G. Staatsrecht II. Grundrechte. Muenchen, 2005. S. 8; Pieroth, B. Staatsrecht. 2. Grundrechte / B. Pieroth, B. Schlink. Heidelberg, 2009. S. 54; Schmidt R. Grundrechte sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde. Grasberg bei Bremen, 2007. S. 46.

²⁶ См.: Hoefling W. Grundrechtstatbestand – Grundrechtsschranken – Grundrechtsschrankenschranken // Jura. 1994. S. 169–173; Kloepfer M. Grundrechtstatbestand und Grundrechtsschranken in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – dargestellt am Beispiel der Menschenwuerde // Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festgabe zum 25jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts / hrsg. Ch. Starck. Band II. Tübingen, 1976. S. 405–420; Sachs M. Verfassungsrecht. II. Grundrechte. Berlin, 2000. S. 95–103.

²⁷ См.: Alexy R. Op. cit. P. 179.

Сфера защиты конституционного права. Наличие ярко выраженной охранительной (защитной) функции конституционных прав предполагает установление КРФ для каждого из них пределов сферы защиты, где индивид реализует свою свободу и куда, по общему правилу, не должны вмешиваться государство и третьи лица. Как отмечал один из основоположников теории правового государства немецкий исследователь XIX столетия Р. фон Моль, «каждый отдельный человек очерчивает вокруг себя сферу свободной индивидуальной жизни, сферу, сосредоточием которой служит он сам, окружность же которой образует весь остальной мир»²⁹. Выделение сферы конституционного права непосредственно связано с условиями приемлемости конституционной жалобы. В частности, понятие прикосновение или затрагивание права предполагает, что поставленные в жалобе вопросы относятся к защищаемой КРФ сфере конкретного конституционного права.

Юридический состав конституционного права. Структура отдельных конституционных прав по аналогии с уголовным и административным правом также может именоваться юридическим составом, который позволяет их формализовать и представить в виде некой «особенной части». Условно можно выделить объекты, субъектов и объективную сторону (правомочия) конституционных прав. Использование указанного подхода преследует не только познавательные цели, но и имеет практическое значение при оценке ограничения конституционных прав. Квалификация фактов, изложенных в конституционной жалобе, предполагает сопоставление КСРФ этих фактов с признаками и элементами различных составов конституционных прав. На практике КСРФ приходится осуществлять квалификацию предполагаемых нарушений по отдельным статьям КРФ, разрешая в необходимых случаях конфликты между конкурирующими составами конституционных прав.

²⁸ Gerards J. The structure of fundamental rights and the European Court of human rights / J. Gerards, H. Senden // International Journal of Constitutional Law. 2009. Vol. 7. P. 619–620; Hart, M. Conflating Scope of Right with Standard of Review: The Supreme Courts “Strict Scrutiny” of Congressional Efforts to Enforce the Fourteenth Amendment // Villanova Law Review. 2001. Vol. 46. P. 1091.

²⁹ Моль Р. Энциклопедия государственных наук. М. ; СПб., 1868. С. 6.

Объем конституционных прав. Текст КРФ не исключает в связи с анализом структуры конституционных прав возможности использования категории «объем». Согласно ст. 60 гражданин РФ может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. КСРФ также рассматривает как синонимы категории «содержание и объем прав»³⁰. О взаимосвязи объема и пределов конкретного конституционного права свидетельствует правовая позиция КСРФ (Постановление от 6 июня 2000 г.), по которой право владения, пользования и распоряжения имуществом (ст. 8, 34 и 35 Конституции РФ), а также соответствующий объем защиты и правомерных ограничений регулируются законом³¹.

Нормативное содержание конституционных прав и его элементы

Из всех рассмотренных категорий предпочтительной представляется понятие нормативного содержания, которое наиболее часто применяется в практике КСРФ. Так, в Постановлении от 30 ноября 2000 г. подчеркивается влияние пределов «на нормативно-правовое содержание и полноту права»³². Вне зависимости от терминов, можно выделить: 1) объекты, 2) субъектов и правомочия как элементы конституционного права. На практике КСРФ может смешивать отдельные элементы. Их выделение условно и имеет целью более глубокое понимание процесса судебной защиты конституционных прав.

Объекты конституционных прав и их объектные пределы. В первую очередь нормативное содержание предполагает характеристику предметных пределов конституционных прав. Неслучайно классификация конституционных прав по сфере общественных отношений является наиболее распространенной в юридической науке. Такая классификация находит подтверждение в последовательности статей второй главы КРФ: 1) личные (ст. 20–29), политические (ст. 30–33), экономические (ст. 34–36), трудовые (ст. 37), социальные (ст. 38–41), экологические (ст. 42), культурные (ст. 43–44) и процессуальные права (ст. 46–54). Отнесение отдельного консти-

³⁰ Определение КСРФ от 9 ноября 2010 г. №1435-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант плюс».

³¹ См.: Там же. 2000. №24. Ст. 2658.

³² См.: СЗРФ. 2000. №50. Ст. 4943. См. также: СЗРФ. 1996. №16. Ст. 1909.

туционного права к той или иной группе общественных отношений означает первичное установление его пределов. Далее определяются конкретные блага (ценности) и выясняется, под сферу защиты какого конституционного права они подпадают. КСРФ может включить или исключить из гарантируемой КРФ сферы конкретные материальные или нематериальные блага. Признавая определенные блага в качестве находящихся за рамками нормативного содержания конституционного права, КСРФ тем самым закрепляет его пределы. В Постановлении от 24 октября 2000 г. КСРФ исходит из возможности «ограничение прав и свобод человека и гражданина путем определения круга объектов»³³. Аналогичным образом исключение из числа объектов конституционного права собственности возможно посредством изъятия или ограничения в гражданском обороте вещей согласно ст. 129 Гражданского кодекса РФ (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (в ред. от 27 июля 2010 г.)³⁴.

Субъекты конституционных прав и их персональные пределы. Другим элементом конституционного права выступают их субъекты. С одной стороны, нужно отличать носителей, т.е. тех лиц, которые управомочены пользоваться конституционными правами. С другой стороны, их контрсубъектами выступают адресаты, т.е. лица, обязанные соблюдать нормы о конституционных правах.

Носители конституционных прав. Текст КРФ разграничивает человека и гражданина в качестве носителей прав. В первом случае для отличия прав человека указывается на «права каждого» (право на жизнь – ч. 1 ст. 20; право на свободу и личную неприкосновенность – ч. 1 ст. 22; право на неприкосновенность частной жизни – ч. 1 ст. 23; право на тайну корреспонденции – ч. 2 ст. 23 и др.), недопустимость ущемления права (неприкосновенность достоинства – ч. 1 ст. 21; неприкосновенность информации о частной жизни – ч. 1 ст. 24; неприкосновенность жилища – ст. 25 и др.). Выделение прав человека имеет практическое значение. Так, в Постановлении от 17 февраля 1998 г. КСРФ признал недопустимым ограничение права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22) и права на судебную защиту (ст. 46) как принадлежащих любому человеку. По мнению КСРФ, с учетом употребления в этих статьях терминов «каждый» и «лицо» они «являются личными неотчуждаемыми пра-

³³ СЗРФ. 2000. №44. Ст. 4399.

³⁴ См.: СЗРФ. 1994. №32. Ст. 3301; 2010. №31. Ст. 4163.

вами человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ»³⁵.

Во втором случае КРФ к правам гражданина относит большинство политических прав, называя непосредственно в качестве их носителя гражданина РФ (право на собрание – ст. 31; право на участие в управлении делами государства – ч. 1 ст. 32; активное и пассивное избирательное право – ч. 2 ст. 32; право на доступ к государственной службе – ч. 4 ст. 32; право на обращение – ст. 33). К правам граждан отнесен и ряд личных, экономических и социальных конституционных прав (право возвращаться в Российскую Федерацию – ч. 2 ст. 27; право частной собственности на землю – ч. 1 ст. 36, право на предоставление бесплатного или за доступную плату жилища – ч. 3 ст. 40; право на квалифицированную медицинскую помощь – ч. 1 ст. 41; право на альтернативную гражданскую службу – ч. 3 ст. 59; право на недопустимость высылки за пределы Российской Федерации – ч. 1 ст. 61; право на иностранное и двойное гражданство – ч. 1 ст. 61).

Деление конституционных прав на индивидуальные и коллективные также выступает способом установления их персональных пределов. Указывая в качестве носителя конституционных прав только индивида, КРФ ограничивает возможность их реализации объединением. И наоборот. Некоторые конституционные нормы ясно отражают специфику рассматриваемого деления. Например, гарантируется право граждан «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (ст. 33). С теоретической же точки зрения конституционные права можно разделить на те, которые реализуются: 1) только индивидуально (право на жизнь – ч. 1 ст. 20; право на свободу и личную неприкосновенность – ч. 1 ст. 22; неприкосновенность достоинства – ч. 1 ст. 21; право на неприкосновенность частной жизни – ч. 1 ст. 23; право наследования – ч. 4 ст. 35 и др.); 2) только коллективно (право на объединение – ст. 30; право на собрание – ст. 31) и 3) обоими способами (свобода массовой информации – ч. 5 ст. 29; право частной собственности, в том числе на землю – ч. 1 и ч. 3 ст. 36; право на тайну корреспонден-

³⁵ СЗРФ. 1998. №9. Ст. 1142.

денции – ч. 2 ст. 23 и др.). Буквальный смысл норм КРФ не всегда позволяет точно определить носителя конституционного права. При условии расширительного или ограничительного толкования КСРФ соответствующих норм КРФ возможно уточнение персональных пределов конституционных прав. Согласно позиции КСРФ пассивное избирательное право (ч. 2 ст. 32) по своей правовой природе является индивидуальным, а не коллективным правом (Постановления от 24 июня 1997 г. и от 25 апреля 2000 г.)³⁶.

В плане установления носителя конституционных прав универсальное значение приобретает расширительное толкование КСРФ используемой ч. 4 ст. 125 КРФ категории «гражданин», обозначающей субъекта конституционной жалобы. Так, в Постановлении от 24 октября 1996 г. КСРФ указал, что объединение граждан «вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями)»³⁷. Следовательно, в целом объединения могут реализовывать конституционные права, если это связано с природой их деятельности. Наряду с общественными объединениями КСРФ допустил возможность пользования правом на конституционную жалобу иностранными юридическими лицами³⁸, иностранными гражданами³⁹ и лицами без гражданства⁴⁰.

Адресат конституционного права. Кроме собственно носителя, в качестве элемента нормативного содержания конституционных прав можно выделить их адресатов, т.е. лиц, обязанных соблюдать соответствующие конституционные нормы. Согласно буквальному смыслу в качестве адресатов норм КРФ определяются «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения» (ч. 2 ст. 15). Эту норму, которая распространяется на все институты конституционного пра-

³⁶ См.: СЗРФ. 1997. №26. Ст. 3145; 2000. №19. Ст. 2102.

³⁷ СЗРФ. 1996. №45. Ст. 5202.

³⁸ См.: Постановление КСРФ от 14 мая 1999 г. №8-П // СЗРФ. 1999. №21. Ст. 2669.

³⁹ См.: Постановление КСРФ от 3 мая 1995 г. №4-П // СЗРФ. 1995. №19. Ст. 1764.

⁴⁰ См.: Постановление КСРФ от 17 февраля 1998 г. №6-П // СЗРФ. 1998. №9. Ст. 1142.

ва, необходимо считать общим правилом. Теоретически предписания о правах как части Конституции РФ должны связывать всех этих субъектов, включая физических и юридических лиц. В то же время гл. 2 КРФ среди субъектов, обязанных соблюдать конституционные права, называет только должностных лиц и органы публичной власти (ст. 18). Руководствуясь правилом *lex specialis*, следует предположить приоритет данной нормы над общей нормой ст. 15. Нужно учитывать и то, что ст. 18 касается непосредственно действия конституционных прав. Данное их свойство выступает определенной реакцией на прежний негативный опыт, когда конституционно закрепленные права рассматривались лишь в качестве «базы текущего законодательства» и вне законодательства как опосредующего звена не мыслились.

Также нужно учитывать исторический контекст принятия любой конституции. В момент закрепления конституционные права выполняли функцию защиты частной сферы индивидов от вмешательства государства. Соответственно, гарантированные КРФ права призваны в первую очередь урегулировать отношения человек – публичная власть. В этом случае можно говорить о вертикальном эффекте конституционных прав, когда внизу этой вертикали располагается частное лицо, а сверху – орган публичной власти. Согласно буквальному тексту КРФ в качестве адресатов некоторых конституционных прав называются органы публичной власти (право на доступ к информации – ч. 1 ст. 24; свобода массовой информации – ч. 5. ст. 29; право частной собственности – ч. 1 ст. 35, право наследования – ч. 4 ст. 35 и др.).

Непосредственное регулирование нормами о конституционных правах отношений двух частных лиц представляется достаточно проблематичным. В этом случае принято говорить о горизонтальном эффекте (*horizontal effect*)⁴¹ конституционных прав или их дей-

⁴¹ См.: Gardbaum S. The «Horizontal Effect» of Constitutional Rights // Michigan Law Review. 2003. Vol. 102. P. 387–437; Phillipson G. The Human Rights Act, «Horizontal Effect» and the Common Law: a Bang or a Whisper? // Modern Law Review. 1999. Vol. 62. P. 824–843; Taylor G.D. The horizontal effect of human rights provisions, the German model and its applicability to common-law jurisdictions // King's College Law Journal. 2002. Vol. 13. P. 187–218; Tushnet M. The issue of state action/ horizontal effect in comparative constitutional law // International Journal of Constitutional Law. 2003. Vol. 1. P. 79–98.

ствии в отношении третьих лиц (Drittwirkung)⁴². Чаще всего такие горизонтальные отношения конституционные нормы упорядочивают лишь опосредованно, т.е. через отраслевое законодательство (косвенный горизонтальный эффект). Тем не менее возможны исключения. К ним можно отнести норму ч. 1 и 2 ст. 37 Конституции РФ о свободе труда и запрете принудительного труда, которая может оказать непосредственное воздействие на отношения, например, между администрацией образовательного учреждения и студентом в случае проведения обязательного субботника. В условиях неприменимости иного отраслевого законодательства суд общей юрисдикции, применяя в таком деле нормы КРФ, фактически признает прямой горизонтальный эффект конституционной свободы труда. В практике КСРФ также можно встретить случаи определения в качестве непосредственных адресатов конституционных прав частных лиц даже без конкретизации таких обязательств в развивающемся законодательстве и подзаконных актах. В частности, в Постановлении от 9 ноября 2009 г. №16-П, в котором оценивалась конституционность немотивированного исключения кандидата из списка избирательного объединения региональным отделением политической партии, констатируется обязанность такого общественного объединения соблюдать конституционные принципы правовой определенности, юридического равенства и соразмерности⁴³. К прямому горизонтальному действию конституционных прав данное дело можно отнести только условно, в связи с тем, что федеральный законодатель в качестве опосредующего звена предусмотрел обязанность политической партии в ее уставе определить основания и порядок ограничения пассивного избирательного права таких кандидатов. Вместе с тем федеральный, региональный законодатель и сами политические партии не должным образом конкре-

⁴² См.: Alkema E.A. The Third-Party Applicability or «Drittwirkung» of the European Convention on Human Rights // Protecting Human Rights: The European Dimension: Studies in Honour of Gérard J. Wiarda / eds. F. Matscher and H. Petzold. Koeln, Cologne, 1988. P. 33–45; Bleckmann A. Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte // Deutsches Verwaltungsblatt. 1988. S. 938–946; Erichsen, Hans-Uwe, Die Drittwirkung der Grundrechte // Jura. 1996. S. 527–533; Guckelberger A. Die Drittwirkung der Grundrechte // Juristische Schulung. 2003. S. 1151–1157; Lucke, J. Die Drittwirkung der Grundrechte an Hand des Art. 19 Abs. 3 GG // Juristische Zeitung. 1999. S. 377–384.

⁴³ См.: СЗРФ. 2009. №47. Ст. 5709.

тизировали такие ограничения избирательных прав, что и было установлено КСРФ.

Интересный пример проблемы адресатов конституционных прав демонстрирует Определение КСРФ от 9 ноября 2010 г. №1483-О-О, в котором была подтверждена конституционность исключения из числа адресатов конституционного права на обращения редакций средств массовой информации, включая Федеральное государственное учреждение «Редакция Российской газеты»⁴⁴. В ст. 33 КРФ, по мнению КСФ, «закрепляется право граждан на обращение именно в государственные органы и органы местного самоуправления, т.е. к тем субъектам права, которые осуществляют функции публичной власти [...]. Соответственно, вытекающая из ст. 33 Конституции РФ конституционная обязанность по рассмотрению обращений граждан и даче по каждому из них ответа также возлагается только на перечисленные в данной статье субъекты в лице государственных органов и органов местного самоуправления». В то же время КСРФ не исключает возможность расширительного толкования круга адресатов конституционного права на обращение посредством установления соответствующие гарантии «по усмотрению законодателя в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом в том числе характера деятельности тех или иных организаций как имеющих публично-правовое значение и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации». Именно таким усмотрением воспользовались некоторые региональные законодатели. Так, Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. №152-ЗС (с изм. от 29 ноября 2010 г.) «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» предусматривает в качестве дополнительного адресата обращений граждан краевые государственные унитарные предприятия, краевые государственные учреждения, муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения (ч. 3 ст. 1)⁴⁵.

Одновременно расширение круга адресатов конституционных прав связано с опасностью стирания грани между публичным и частным правом. В конечном счете, такая чрезмерная конституционализация частного права может вести к существенному сокращению

⁴⁴ См.: Российская газета. 2010. 24 дек.

⁴⁵ См.: Алтайская правда. 2007. 18 янв.; 2010. 11 дек.

автономии физических и юридических лиц, которая предопределяется целями построения в России правового, демократического государства и закреплением свободы экономической деятельности как основы конституционного строя.

Такое излишнее обязывание с помощью конституционных прав субъектов частного права вызывает обоснованные возражения. В особом мнении судьи КСРФ А.Л. Кононова (Постановление от 19 декабря 2005 г. №12-П) подчеркивается «тенденция чрезмерно широкого употребления термина "публичный" как оправдания вмешательства государства в свободу экономических и иных отношений, являющихся сферой личных интересов граждан и юридических лиц. Позиция, когда публичные мотивы оправдывают и покрывают любое произвольное ограничение принципов добровольности, диспозитивности и равенства отношений автономных субъектов, не только абсолютно размывает традиционные и естественные границы частноправового и публично-правового регулирования до их полного смешения, но и представляет несомненную угрозу для всех индивидуальных прав и свобод»⁴⁶.

Правомочия как элемент нормативного содержания конституционного права. Поскольку конституционные права, как и любые другие субъективные права, означают вид и меру возможного поведения лица, распространенным способом установления пределов такой меры является закрепление некоторых разновидностей возможного поведения лица (действия или бездействия) в определенной сфере. Такой элемент нормативного содержания конституционных прав можно обозначить как правомочия или их объективную сторону. Соответственно, учитывая невозможность абсолютной свободы человека, КСРФ уже на стадии установления пределов может исключить некоторые правомочия из нормативной сферы конкретного конституционного права. В Постановлении КСРФ от 04.04.1996 №9-П достаточно узко дается толкование конституционной свободы передвижения. По мнению КСРФ, «нормативное содержание названного конституционного права включает: 1) свободу передвижения каждого по территории Российской Федерации; 2) свободу выбора места пребывания; 3) свободу выбора места жительства»⁴⁷. Фактически из нормативного содержания данного

⁴⁶ СЗРФ. 2006. №3. Ст. 335.

⁴⁷ СЗРФ. 1996. №16. Ст. 1909.

конституционного права исключается возможность выезда из страны и въезда обратно, которая признается зарубежными органами конституционного контроля⁴⁸.

Возможна и противоположная ситуация, когда элементом конституционного права признается новое правомочие. Включая в состав конституционного права на судебную защиту дополнительное правомочие, КСРФ считает, что «необходимым элементом нормативного содержания данного конституционного права является пересмотр ошибочного судебного акта» (Постановление от 17 марта 2010 г. №6-П)⁴⁹.

Фактически КСРФ, руководствуясь открытым перечнем конституционных прав и существованием других общепризнанных прав (ч. 1 ст. 55 КРФ), может установить новые неписанные конституционные права. Так, еще в Постановлении от 24 января 1997 г. №1-П КСРФ признал существование конституционного права на местное самоуправление, которое вытекает из норм КРФ, находящихся даже за рамками ее главы второй. Именно поэтому судья КСРФ Н.В. Витрук в своем особом мнении по данному делу подчеркнул, что КРФ не закрепляет право граждан на создание местного самоуправления⁵⁰.

Вторичные ограничения конституционных прав

Регулирование конституционных прав

С пределами конституционных прав тесно связано их *регулирование*. По справедливому мнению К. Хессе, «чтобы большинство основных прав стали подлинно действующими, необходимо провести правовое урегулирование условий и сфер жизни, которые должны ими гарантироваться. Это урегулирование в первую очередь является задачей законодательства»⁵¹. Причем регулирование – более широкое понятие, которое включает наряду с ограничением (оформлением) гарантирование прав и может заключаться во вторичном ограничении⁵². С немецким конституционалистом солидарен В.А. Четвернин, сравнивая используемые Конституцией РФ термины «ограничение» (ч. 3 ст. 55 и ч. 2 ст. 19) и «регулирование»

⁴⁸ См.: Троицкая А.А. Указ. соч. С. 103.

⁴⁹ СЗРФ. 2010. №14. Ст. 1733.

⁵⁰ См.: СЗРФ. 1997. №5. Ст. 708.

⁵¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 161.

⁵² Там же. С. 161–163.

(п. «в» ст. 71): «Понятие "регулирование" в данном контексте шире, чем "ограничение". "Регулирование" включает в себя установление не только границ свободы, но и гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина»⁵³.

Такая дифференциация категорий «ограничение» и «регулирование» приобретает особое значение при размежевании полномочий федеральных и региональных законодательных (представительных) органов власти в области конституционных прав⁵⁴. Первоначально КСРФ настаивал на том, что требование об ограничении конституционных прав «только на основании закона, не подлежит расширительному толкованию: в данном случае понятием "закон" охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации» (Постановление от 4 апреля 1996 г.)⁵⁵. Впоследствии КСРФ скорректировал свою правовую позицию и провел различие первичного (в смысле п. «в» ч. 1 ст. 71) и вторичного (в смысле п. «б» ч. 1 ст. 72) ограничения конституционных прав. Интерпретируя ограничение избирательных прав, КСРФ признал, что «субъекты Российской Федерации имеют собственное избирательное законодательство [...] Соответствующий закон субъекта РФ выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан... Такое регулирование не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (п. "в"), оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого [...] Конституцией РФ и федеральными законами» (Постановление от 11 марта 2008 г.)⁵⁶.

Регулирование конституционных прав, как и любое правовое регулирование, осуществляется в форме дозволения, обязывания и запрещения. *Дозволение* как метод конституционно-правового регулирования неразрывно связано с определением нормативно-правового содержания отдельных конституционных прав. Дефиниция

⁵³ Конституция РФ: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

⁵⁴ См.: Должиков А.В. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере основных прав // Представительная и законодательная власть: история и современность / под общ. ред. С.В. Землюкова. Барнаул, 2010. С. 167–172.

⁵⁵ СЗРФ. 1996. №16. Ст. 1909.

⁵⁶ СЗРФ. 2008. №11 (ч. 2). Ст. 1073.

конкретного конституционного права и возможна посредством указания на его пределы. Предусмотренные КРФ *обязанности* выступают средством ограничения конституционных прав (ч. 3 ст. 17; ч. 2 ст. 15; ч. 2 ст. 38; ч. 3 ст. 38; ч. 4 ст. 43; ч. 3 ст. 44; ст. 58; ст. 57; ст. 59). Так, в отношении конституционной налоговой обязанности КСРФ подчеркивает то, что «налогообложение всегда означает определенные ограничения права» (Постановление от 4 апреля 1996 г.)⁵⁷. *Запреты* также выполняют функцию ограничения конституционных прав. В отличие от конституционных обязанностей они предполагают не позитивное, а негативное требование воздержаться от определенных действий. Например, КРФ устанавливаются запреты экстремистских общественных объединений (ч. 5 ст. 13); пропаганды или агитации социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти, вражды и превосходства (ч. 2 ст. 29); военных и вооруженных собраний (ст. 31); экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34).

Конкретизация конституционных прав

От регулирования отличается *конкретизация* конституционных прав. Данное явление также связано с их ограничением. Несмотря на провозглашение конституционного принципа непосредственного действия конституционных прав, конкретизация соответствующих норм часто является необходимой стадией механизма правового регулирования. Это не означает, что конституционные права могут быть реализованы лишь посредством развивающего отраслевого законодательства или подзаконного нормотворчества. Конституционные права обладают юридической силой не по воле законодателя, напротив, они напрямую определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодателя и правоприменителя (ст. 18 Конституции РФ).

Поэтому при конкретизации или установлении порядка реализации конституционных прав их первоначальное нормативное содержание не должно быть выхолощено. Как отмечается в особом мнении судьи КСРФ Н.В. Витрука (Постановление от 16 января 1996 г.), «процедура реализации права гражданина, включающая и условия такой реализации, может привести к отрицанию или умалению самого права либо к сознательному его ограничению»⁵⁸.

⁵⁷ СЗРФ. 1996. №16. Ст. 1909.

⁵⁸ СЗРФ. 1996. №4. Ст. 408.

Недопустимые ограничения конституционных прав

Нередко ограничение отождествляется с ущемлением, умалением, отменой и нарушением конституционных прав. В частности, ч. 2 ст. 19 КРФ не различает эти два смысла понятия ограничения, понимая под ним недопустимое установление пределов конституционных прав. Смешивает эти два противоположных аспекта понятия ограничения Федеральный закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»⁵⁹. С одной стороны, в п. 2 ст. 1 указывается, что военнослужащие «обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями». С другой стороны, согласно п. 5 ст. 3 «никто не вправе ограничивать военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в правах и свободах».

В этом отношении справедливы рассуждения А.В. Малько, который не согласен с тождеством ограничения и ущемления. Говорить, что правовые ограничения ущемляют свободу и интересы личности – значит подходить односторонне к этому явлению. Само предназначение ограничений – прежде всего не ущемить, а сузить и сдержать реализацию антиобщественных интересов личности⁶⁰. Такого же мнения придерживается В.А. Четвернин, который понимает под умалением «законодательное установление в сфере соответствующих прав и свобод меры свободы, меньшей, чем необходимая с точки зрения основного содержания этих прав и свобод»⁶¹.

Поэтому недопустимыми ограничениями можно считать те действия и нормативно-правовые акты органов публичной власти, которые не соответствуют формальным и материальным критериям. Наиболее развернутое изложение таких критериев содержится в Постановлении от 30 октября 2003 г. №15-П. В частности, КСРФ пришел к выводу, что ограничения конституционных прав «должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существование того или иного права

⁵⁹ СЗРФ. 1998. №22. Ст. 2331; 2002. №26. Ст. 2521.

⁶⁰ Малько А.В. Указ. соч. С. 60–61.

⁶¹ Конституция РФ: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 39.

и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения»⁶². Исходя из этого к пределам возможного ограничения конституционных прав можно отнести принципы законности (правило отсылки к закону), правовой определенности, юридической безопасности (стабильности норм), соразмерности, справедливости и требование сохранения сущностного содержания конституционных прав.

Умаление и ущемление конституционных прав

Признавая все рассматриваемые термины синонимами, *умаление* можно связать с количественными, а *ущемление* – с качественными необоснованными ограничениями конституционных прав. Например, установление моратория в реализации конституционного права КСРФ считает умалением (Постановление от 24 октября 2000 г.)⁶³. В другом случае, рассматривая правоотношения между родителями и детьми, КСРФ напоминает, что «ущемление прав ребенка несовместимо с самой природой этих отношений»⁶⁴.

⁶² См.: СЗРФ. 2003. №44. Ст. 4358.

⁶³ См.: СЗРФ. 2000. №44. Ст. 4399.

⁶⁴ Постановление КСРФ от 20 июля 2010 г. №17-П // СЗРФ. 2010. №31. Ст. 4297.

Отмена конституционных прав

Понятие *отмена* может означать полное исключение какого-либо конституционного права из текста КСРФ. В связи с особой стабильностью норм главы второй КРФ такая возможность представляется нереалистичной. В этой связи можно согласиться с выводом профессора О.Н. Ведерниковой о том, что «отмена прав и свобод осуществляется не прямо, путем отрицания их признания и защиты, а путем умаления, под которым понимается необоснованное ограничение прав и свобод, в том числе ограничение их объема, действия по кругу лиц, во времени и пространстве, сокращение гарантий их обеспечения и защиты»⁶⁵.

Нарушение конституционных прав

Категория «*нарушение*», традиционно ассоциируясь с юридической ответственностью и правонарушением, акцентирует внимание на недопустимых ограничениях конституционных прав органами и должностными лицами публичной власти. Нарушения конституционных прав не только противоречат нормам КРФ, но и обуславливают привлечение виновных лиц к конституционной и иным видам юридической ответственности.

Допустимые ограничения конституционных прав

От необоснованных ограничений конституционных прав следует отличать посягательства, вторжения, вмешательства. В целом они означают проводимые органами публичной власти допустимые меры по ограничению конституционных прав. Подобные меры могут быть признаны недопустимыми по инициативе носителя конституционного права, который заинтересован проверить эти действия на предмет соблюдения критериев допустимости ограничения. Все указанные категории предполагают лишь ^{к сфере} сферы защиты конституционного права. В этой связи комментаторы Конституции РФ отмечают, что «в качестве посягательства следует расценивать любое обусловленное волей поведение – действие или отказ от действия со стороны государственных органов, которые имеют своим

⁶⁵ Ведерникова О.Н. Неотъемлемость прав и свобод человека // Конституционные права и свободы человека и гражданина в РФ / отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2005. С. 301.

следствием прогнозируемое нарушение охраняемого блага»⁶⁶. Например, КСРФ в Постановлении от 6 июня 2000 г. признал «внешнее управление» вмешательством государства в гражданско-правовые отношения, которое осуществляется в целях защиты прав и законных интересов других лиц (кредиторов) и влечет за собой ограничения права собственности⁶⁷.

Вышеизложенное позволяет прийти к некоторым выводам.

Во-первых, обусловленное необходимостью защиты прав других лиц или публичных интересов *ограничение конституционных прав* следует рассматривать в качестве родовой категории, которая включает первоначальные пределы их нормативного содержания и последующие вмешательства в защищаемую ими сферу, но допустимые лишь в случае соответствия конституционным критериям их допустимости.

Во-вторых, будучи явно закрепленными в тексте КРФ или подразумеваемо выявляемые в процессе официально толкования КСРФ *пределы конституционных прав* выражаются в их нормативном содержании, которое предполагает установление защищаемой сферы посредством указания на объектные (материальные и нематериальные блага и ценности) и персональные пределы (управомоченные индивиды и объединения, а равно обязанные лица публичного и частного права), а также признание определенных вариантов возможного поведения (правомочия в форме действия или бездействия).

В-третьих, *вторичное ограничение конституционных прав* осуществляется в форме законодательного регулирования или иной их конкретизации (установления порядка реализации), а также посредством допускаемых на основании отсылочных норм и в устанавливаемых им рамках вторжений в изначальное нормативное содержание этих прав.

В-четвертых, *недопустимые ограничения конституционных прав*, представляя собой правонарушения и требующие привлечения виновных лиц к соответствующим формам ответственности, предполагают оценку их неконституционности КСРФ с точки зре-

⁶⁶ Экштайн К.А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю.И. Лейбо, Г.П. Толстопятенко, К.А. Экштайн. М., 2000. С. 41.

⁶⁷ См.: СЗРФ. 2000. №24. Ст. 2658.

ния формальных и материальных конституционных критериев начиная от полной отмены и заканчивая выхолащиванием изначального нормативного содержания таких прав.