

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

№ 2 • 2005

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Госкомпечати. Рег. № 017047.

## Содержание:

### Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,  
Барциц И.Н., д.ю.н., профессор,  
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,  
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,  
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,  
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,  
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,  
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,  
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,  
Кутафин О.Е., д.ю.н., профессор,  
Лейбо Ю.И., д.ю.н., профессор,  
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,  
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,  
Фадеев В.И., д.ю.н., профессор,  
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,  
Чеботарев И.Н., д.ю.н., профессор,  
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,  
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

### Главный редактор журнала

Авакьян С.А.

### Главный редактор ИГ «Юрист»

Гриб В.В.

### Зам. главного редактора

ИГ «Юрист»:

Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.,  
Фоков А.П.

### Отдел распространения:

Чевина О.В.

### Ответственный редактор

ИГ «Юрист»

Замышляев Д.В.

### Адрес редакции:

125057, Москва, а/я 15

Тел.: (095) 953-91-08.

Факс: (095) 953-91-20.

E-mail: avtor@ibb.ru

### Отпечатано

в ООО «Национальная  
полиграфическая группа»

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 6, 0. Усл. печ. л. — 6, 0.

Общий тираж 2000 экз.

Полная или частичная перепечатка  
авторских материалов  
без письменного разрешения  
редакции преследуется  
по закону. Цена свободная.

### Проблемы теории

**Крусс В.И.** Юридическая практика и конституционное  
правопонимание ..... 2

**Аничкин Е.С.** Факторы единства и многообразия  
конституционного законодательства Российской  
Федерации ..... 8

### Конституционные основы народовластия

**Нудненко Л.А.** Конституционное право гражданина  
Российской Федерации на референдум и международные  
стандарты (окончание) ..... 10

### Конституционный статус личности

**Должиков А.В.** Ограничение основных прав законами  
субъектов Российской Федерации ..... 14

### Законодательная власть, взаимодействие законодательной и исполнительной власти

**Кононенко Ю.С.** Актуальные проблемы административно-  
правового регулирования взаимодействия исполнительной  
власти с законодательной ветвью власти и институтом  
Президента Российской Федерации ..... 17

**Курманов М.М.** Гарантии депутатской деятельности  
депутата законодательного органа государственной  
власти субъекта Российской Федерации: законодательство  
и практика ..... 22

### Проблемы федеральной политики

**Гончаров И.В.** Федеральное вмешательство как способ  
контроля Российской Федерации за деятельностью  
своих субъектов ..... 25

### Конституционные основы государственного контроля

**Джагарян А.А.** Конституционные принципы  
государственного контроля ..... 28

### Параллели

**Жакаева Л.С.** Процессуальные вопросы применения  
электронной системы голосования в Республике  
Казахстан ..... 32

**Сафонов В.Н.** К вопросу о социально-экономических правах  
и легитимации социального законодательства в США ..... 38

**Смир С.М.** Правительство Республики Абхазия ..... 44

# Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации

*Должиков А.В.,  
кандидат юридических наук, старший преподаватель  
кафедры конституционного и международного права  
юридического факультета Алтайского государственного  
университета (г. Барнаул)*

Опыт реализации Конституции Российской Федерации 1993 г. свидетельствует о наличии в ней пробелов и противоречий. Однако это однозначно не обуславливает необходимость ее текстуального изменения. Примером неопределенности конституционно-правовых норм служит вопрос о возможности ограничения основных прав законами субъектов Российской Федерации.

Отправной точкой решения рассматриваемой проблемы выступает правопонимание. Так, большинство подходов к определению понятия права базируются на его функциональном назначении как равной меры свободы человека в обществе и государстве. Данную мысль отчетливо сформулировали дореволюционные российские правоведы. Рассматривая ограничение свободы как сущностный признак права, Е.Н. Трубецкой понимал под ним «совокупность норм, с одной стороны, предоставляющих, а с другой стороны, ограничивающих внешнюю свободу лиц в их взаимных отношениях»<sup>1</sup>. Поэтому ограничение субъективных прав и свобод является необходимым элементом механизма правового регулирования общественных отношений, в том числе нормативными правовыми актами субъектов федеративного государства.

Выдвинутый тезис прежде всего касается размежевания законодательных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области основных прав. В этой связи заслуживает внимания точка зрения академика Б.Н. Топорнина, который еще в конце

80-х гг. XX в. считал, что конституционные права «...действуют на территории всего федеративного государства и не могут отменяться, приостанавливаться или ограничиваться правовыми актами республик или иных национально-государственных образований, в том числе и республиканскими конституциями. Речь может идти только о мерах позитивного характера и ни в коем случае не о снижении общефедерального стандарта»<sup>2</sup>. С таким мнением можно согласиться лишь частично, если понимать под категорией «ограничение основных прав» лишь первоначальное определение их нормативного содержания.

Действующая Конституция РФ также не вносит ясности в поставленную проблему. Она относит к исключительному ведению Российской Федерации полномочия по регулированию и защите основных прав (п. «в» ч. 1 ст. 71), а к совместному ведению Федерации и ее субъектов — только полномочия по защите основных прав (п. «б» ч. 1 ст. 72). Наиболее распространенным в российской конституционно-правовой науке является следующее толкование этих конституционных норм. В законодательстве субъектов Федерации возможно закрепление не получивших нормирования дополнительных гарантий их реализации. Например, в качестве таких гарантий следует рассматривать создание конституционных (уставных) судов, комиссий по правам человека, институтов уполномоченных по правам человека. Однако законодательством субъектов Российской Феде-

<sup>1</sup> Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1999. С. 21.

<sup>2</sup> Конституционный статус гражданина / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1989. С. 30–31.

рации не могут быть ограничены гарантированные федеральной конституцией основные права.

Последнее утверждение нередко связано с искаженным цитированием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая якобы устанавливает необходимость ограничения основных прав *только* федеральным законом<sup>3</sup>. В действительности же данная норма, отсылая к федеральному закону, содержит указание об ограничении прав *только* в той мере, в которой это необходимо для защиты ряда публичных ценностей. Более того, такое толкование ч. 3 ст. 55 означало бы, что сама Конституция РФ не может ограничить основные права. Вместе с тем подобные ограничения существуют. В частности, конституционный принцип идеологического и политического многообразия (ч. 1 ст. 13) непосредственно закрепляет ограничение конституционного права на объединение (ст. 30), запрещая общественные объединения, цели или действия которых противоречат конституционно признаваемым ценностям (ч. 5 ст. 13). Согласно ст. 31 Конституции РФ она непосредственно ограничивает основное право на собрания, допуская их проведение лишь мирно и без оружия.

Некорректно цитирует конституционную норму ч. 3 ст. 55 и Конституционный Суд РФ. Согласно его официальному толкованию (Постановление от 4 апреля 1996 г.) Конституция РФ указывает на то, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом». При этом норма одного из оцениваемых Судом законов о возможности ограничения прав «только на основании закона, не подлежит расширительному толкованию: в данном случае понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации, поскольку иначе названной норме придавался бы неконституционный смысл»<sup>4</sup>.

Несмотря на такое ошибочное толкование, следует отметить общий положительный эффект правовых позиций Конституционного Суда в укреплении российского федерализма. Можно выделить три категории дел, в которых Конституционным Судом нормативно-правовые акты субъектов Федерации признавались неконституционными как ограничивающие следующие основные права: 1) свободу передвижения и поселения (Постановления от 4 апреля 1996 г.; 2 июля 1997 г.)<sup>5</sup>; 2) активное и пассивное избирательное право (Постановления от 24 июня 1997 г., 27 апреля 1998 г., 11 июня 2002 г.)<sup>6</sup>; 3) свободу экономической деятельности и право собственности (Постановления от 15 июля 1996 г., 21 марта 1997 г., 9 января 1998 г., 30 января 2001 г.)<sup>7</sup>.

К выводу о наличии полномочий регионального законодателя по ограничению основных прав позволяет прийти системное толкование конституционных норм. Так, положения Конституции РФ, определяющие нормативное со-

держание конкретных основных прав, содержат специальные оговорки о законе. Большинство из них сопровождается указанием на федеральный закон (право на жизнь — ч. 2 ст. 20; неприкосновенность жилища — ст. 25; свобода информации — ч. 4 ст. 29; право частной собственности на землю — ч. 3 ст. 36; право на альтернативную гражданскую службу — ч. 3 ст. 59; право на убежище — ч. 2 ст. 63). Следовательно, региональный законодатель не может вторгаться в нормативное содержание только таких основных прав. В некоторых же случаях ограничение отдельных основных прав связывается просто с законом, без отсылки к его типу (право на информацию о частной жизни — ч. 2 ст. 24; свобода экономической деятельности — ч. 1 ст. 34; право частной собственности — ч. 1 ст. 35). Поэтому можно утверждать, что в последнем случае буквальный смысл Конституции РФ допускает ограничение этих основных прав законами субъектов РФ. Эту мысль подтверждает отнесение ряда отраслей законодательства (трудовое, административное, семейное и др.) к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Например, согласно Закону Алтайского края от 9 декабря 1998 г. «О квотировании рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы» предусмотрено обязательство работодателя предоставлять определенное количество рабочих мест для инвалидов; молодежи; лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и т.д. (ст. 2)<sup>8</sup>. Эта норма устанавливает дополнительные права в сфере труда для жителей Алтайского края и одновременно закрепляет ограничение конституционной свободы предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

На основании федерального закона и в его пределах (ст. 1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.)<sup>9</sup> допускается установление административной ответственности законами субъектов Федерации. В частности, ограничением конституционного права собственности (ч. 1 ст. 32) может служить ответственность за «пользование в городской местности транспортными средствами, имеющими неприглядный внешний вид» (ст. 28 Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского Края») <sup>10</sup>.

Возможность ограничения основных прав законами субъектов Федерации вытекает также из анализа налогового законодательства. При этом согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 4 апреля 1996 г., «налогообложение всегда означает определенные ограничения права»<sup>11</sup>. В ст. 14 Налогового кодекса РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. закреплен перечень региональных налогов и сборов. На основании

<sup>3</sup> См.: Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 20.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

<sup>5</sup> См.: Там же. 1997. № 27. Ст. 3304.

<sup>6</sup> См.: Там же. 1997. № 26. Ст. 3145; 1998. № 18. Ст. 2063; 2002. № 25. Ст. 2515.

<sup>7</sup> См.: Там же. 1996. № 29. Ст. 3543; 1997. № 13. Ст. 1602; 1998. № 3. Ст. 429; 2001. № 7. Ст. 701.

<sup>8</sup> См.: Сборник законодательства Алтайского края. 1998. № 32.

<sup>9</sup> См.: Сборник законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>10</sup> См.: Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 75. С. 34.

<sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

п. 6 ч. 1 указанной статьи принят Закон Алтайского края от 12 ноября 2003 г. «О ставках налога на игорный бизнес на территории Алтайского края»<sup>12</sup>. Конституционность данного закона не вызывает сомнений. При этом федеральный закон не только уполномочил регионального законодателя на самостоятельное установление подобного налога как ограничения конституционного права собственности, но предусмотрел пределы (ставки), в которых возможно это ограничение.

Вывод о приемлемости введения региональных налогов, но в соответствии с установленными федеральным законом общими принципами подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Последний по мере преодоления центробежных тенденций и укрепления федеративной государственности уточнил требования об ограничении основных прав федеральным законом. В Постановлении от 21 марта 1997 г. подчеркивается, что «выявление конституционного смысла гарантированного Конституцией РФ органам государственной власти субъектов РФ права устанавливать налоги возможно только с учетом основных прав... а также конституционного принципа единства экономического пространства. Исходя из необходимости достижения равновесия между указанными конституционными ценностями, налоговая политика стремится к унификации налоговых изъятий»<sup>13</sup>. Такая унификация нацелена одновременно на защиту гарантированных федеральной Конституцией основных

прав и на обеспечение централизации публичной власти. Не случайно зарубежные авторы говорят «об основных правах как рычаге унитаризации» (Grundrechte als Unitarisierungshebel)<sup>14</sup>.

Таким образом, можно прийти к выводу о возможности ограничения основных прав законами субъектов Российской Федерации. Эта возможность способствует снятию противоречий в существующей системе разграничения полномочий федерального и регионального законодателя. С одной стороны, обеспечивается определенная самостоятельность субъектов Российской Федерации и децентрализация публичной власти. Иное обуславливает невозможность региональным законодателем осуществления полномочий по защите основных прав (п. «б» ч. 1 ст. 72) и приводит к дублированию федерального законодательства.

С другой стороны, для гарантирования основных прав от недопустимых ограничений федеральный законодатель должен обеспечить их первичное регулирование и закрепить общие принципы в этой области. Соблюдение таких федеральных стандартов создает предел в реализации компетенции региональных законодательных органов и предотвращает их возможные злоупотребления. Тем самым достигается стабильность правовой системы на всей территории Федерации, а равно обеспечивается баланс основных прав и федерализма как конституционных ценностей.

---

<sup>12</sup> См.: Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 91 (ч. 1). С. 77.

<sup>13</sup> Там же. 1997. № 13. Ст. 1602.

<sup>14</sup> Starck C. Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß // Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht. Bd. 1 Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassungsprozeß / P. Badura, H. Dreier. Tübingen, 2001. S. 17.