

# ТЕХНИКА КОНСТИТУЦИОННОЙ АРГУМЕНТАЦИИ

## Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав

Алексей Должиков\*

Понятие ограничения конституционных прав выступает одним из наиболее распространённых в отечественном конституционализме. Одновременно сам конституционный текст, конституционная доктрина и практика Конституционного Суда Российской Федерации зачастую используют данный термин в отношении совершенно разных юридических явлений. Анализ вмешательства как формы ограничения конституционных прав, во-первых, направлен на преодоление терминологических проблем. Во-вторых, он призван внести определённую ясность в важнейший этап конституционного судопроизводства, связанный с оценкой вмешательства в конституционные права заявителя. Исходя из этих целей, в первой части работы предметный анализ рассматриваемой темы автор предваряет несколькими замечаниями вводного характера. Предпосылкой для дальнейшего анализа является рассмотрение вопроса о влиянии идеологии на исследование вмешательства в конституционные права, а также значение этой темы с точки зрения юридической догматики и конституционной судебной практики. В этой части автор выдвигает тезис о том, что значительное внимание к теме ограничения конституционных прав в отечественной доктрине служит признаком сохраняющейся социалистической правовой традиции. Для характеристики рассматриваемого конституционного явления используются сравнительно-правовые материалы, в первую очередь классическое понятие вмешательства в государственное право Германии и развивающая его практика Федерального конституционного суда. В соответствии с таким сравнительно-правовым подходом во второй части статьи анализируются четыре основных признака вмешательства в конституционные права, применяемые в практике Конституционного Суда России, а именно: юридическое оформление, непосредственность, окончательность и принудительный характер. Используемые примеры конституционной судебной практики направлены на комплексное восприятие материальных норм, определяющих содержание конституционных прав и процессуальных норм и устанавливающих правила допустимости конституционной жалобы индивидов и их объединений.

DOI: 10.21128/1812-7126-2018-1-80-112

→ *Конституционные права; конституционное правосудие; ограничение конституционных прав; вмешательство в конституционные права*

### 1. Вводные замечания

Вынесенная в заголовок метафора образно показывает трудности в понимании ограничений конституционных прав, включая такую

их форму, как вмешательство. Полный стакан будет олицетворять нормативное содержание конституционного права, тогда как вмешательство — процесс опустошения содержания этого сосуда. Как в психологии изначальная метафора используется для различия оптимистов и пессимистов, так и в конституционной доктрине её употребление пересекается с либеральной и консервативной идеологией. В конституционном же правосудии желание судьи акцентировать внимание на нормативном содержании конституционных прав лица выступает косвенным индикатором идеологии

\* *Должиков Алексей Вячеславович* — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Россия (e-mail: a.dolzhiikov@spbu.ru). Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта № 16-03-00465, поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований.

активизма. Напротив, внимание к вмешательствам в конституционные права отражает предрасположенность судей к самоограничению по отношению к принимаемым «политическими органами» решениям. На этом фоне предметный анализ рассматриваемой темы можно предварить несколькими положениями вводного характера.

### 1.1. Конституционная идеология

Интерес к категории «ограничение прав» для отечественного конституционализма важен с точки зрения идеологии. Её использование часто связано с социалистической идеологией конкретного исследователя или конституционного судьи в противоположность либеральным убеждениям. Похожую мысль о подверженности конституционных прав в общемировом масштабе «ощутимым ограничениям» высказывает И. А. Алебастрова, считая, что «в большинстве случаев установление таких ограничений обусловлено соображениями социальной солидарности, то есть стремлением наладить совместную жизнь людей в обществе, а именно социализацией»<sup>1</sup>. От замены идеи социализма принципом солидарности в постсоветской доктрине мало что меняется содержательно. Желание избежать прежних идеологических установок в действительности, напротив, выдаёт идеологию исследователя или конституционного судьи.

Пряча привычные для советского правоведения цитаты классиков марксизма-ленинизма о построении бесклассового общества или о непризнании частных интересов в законодательстве<sup>2</sup>, авторы, порой неосознанно,

сохраняют прежние идеологические установки. Достаточно привести высказывание Председателя Конституционного Суда Российской Федерации (*далее* — Конституционный Суд) В. Д. Зорькина о том, что «различие частного и публичного условно. В любой норме содержится и частный интерес, и интерес государства. Если есть правовая норма, то в ней уже присутствует государственный интерес. Право выражает интересы всех составных частей правового общения — граждан, групп и государства как публичного сообщества в целом. Суть права — компромисс интересов на каждом данном этапе»<sup>3</sup>. Необходимость такого компромисса не вызывает сомнений, тогда как с тезисом о единстве публичного и частного в российском праве нельзя согласиться по принципиальным соображениям. Для социалистического общества исключение противоречий между публичными и частными интересами, действительно, имело принципиальное значение. Вот только закрепление в действующей Конституции РФ принципов рыночной экономики (статья 8) и гарантирование конституционных экономических прав неизбежно порождает существование частных интересов «эгоистического буржуа», против существования прав которого протестовал в своём известном эссе 1843 года «К еврейскому вопросу» К. Маркс<sup>4</sup>.

В связи с этим интересны рассуждения польского учёного Р. Манко, который изучает вопросы влияния идеологии на судебскую деятельность, в том числе сохраняющуюся социалистическую традицию в постсоветских

ственного вмешательства в «частноправовые» отношения» (Там же).

<sup>1</sup> Алебастрова И. А. Конституционный принцип неотчуждаемости прав человека и их ограничения: проблемы совместности // Государство и право. 2015. № 3. С. 93–96, 93.

<sup>2</sup> См.: Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д. И. Курскому [1922] // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. М.: Политиздат, 1970. С. 398. Характерно и то, что именно подобные постулаты оправдывали вмешательства государства в отношении частных лиц. Известная цитата В. И. Ленина о создании советского гражданского законодательства полностью выглядит следующим образом: «Мы ничего “частного” не признаём, для нас всё в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное. Мы допускаем капитализм только государственный... Отсюда — расширить применение государ-

<sup>3</sup> Зорькин В. Д. Конституция 1993 года — правовая легитимация новой России // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 11.

<sup>4</sup> См.: Маркс К. К еврейскому вопросу [1843] // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 1. М.: Политиздат, 1955. Ясно выражая негативное отношение к эгоистическому индивиду как члену капиталистического общества, К. Маркс считал, что «так называемые права человека, *droits de l'homme*, в отличие от *droits du citoyen*, суть не что иное, как права члена гражданского общества, то есть эгоистического человека, отделённого от человеческой сущности и общности» (Там же. С. 400). Именно в этом отрицании можно обнаружить предпосылку концепции построения бесклассового общества.

странах<sup>5</sup>. Признавая невидимое воздействие идеологии на судей, профессор Университета Амстердама отмечает ведущий парадокс в этой сфере: «чем больше кто-либо стремится бежать от идеологии, тем больше он поработается (господствующей) идеологией»<sup>6</sup>. Как тут не вспомнить слова К. Маркса о том, что «этикетка системы взглядов отличается от этикетки других товаров, между прочим, тем, что она обманывает не только покупателя, но часто и продавца»<sup>7</sup>. Нельзя не признать полную справедливость этой мысли в отношении известной сторонницы «либертарно-юридического подхода» В. В. Лапаевой. В её недавней работе не только содержатся аргументы в пользу полного конституционного запрета заключённым голосовать посредством различия понятий «ограничение права» и «лишение права»<sup>8</sup>, но и вдруг, как «чёрт из табакерки», появляется хорошо знакомая для советского правоведа идея «сдерживания гегемонистских амбиций США»<sup>9</sup>. Подобное противоречие с декларируемым автором правопониманием объясняет её прежний опыт социалистической критики буржуазных юридических иллюзий<sup>10</sup>.

Одновременно с практической точки зрения важно то, что подобные идеологические установки не позволяют автору критически осмыслить конституционный запрет заключённым голосовать. Профессор В. В. Лапаева, правда, открыто воздержалась «от критики и законодателя, и Конституционного Суда РФ, потому что вопросы, с которыми они столкнулись, т. е. вопросы, связанные с различием понятий “лишение права” и “огра-

ничение права”, в нашей правовой теории не разработаны. А рассчитывать на то, что юридическая практика в делах подобного рода будет идти впереди теории, вряд ли уместно»<sup>11</sup>. Вместе с тем таких теоретических разработок достаточно. Здесь уместно обратиться к библиографии по рассматриваемой теме.

Проблема ограничения конституционных прав в российских правовых исследованиях получила интенсивную разработку лишь с 1990-х годов. По этой теме было проведено несколько всероссийских конференций<sup>12</sup>, защищено около 20 кандидатских диссертаций только по общим вопросам<sup>13</sup> и выпущено не-

<sup>11</sup> Лапаева В. В. Возможности развития человекоцентристского потенциала Конституции РФ (на примере толкования ч. 3 ст. 32). С. 119.

<sup>12</sup> См., например: Баранова М. В., Козлов А. В. Ограничение прав человека (по «горячим следам» Всероссийского научно-практического семинара «Ограничение прав и свобод человека: теория, практика, техника» (Суздаль, 2–4 октября 2008 года)) // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 190–211; Правовые свободы и правовые ограничения: сб. ст. по матер. I Всерос. межвуз. науч.-практ. конф. Москва, 27 марта 2001 года / под ред. Ю. А. Тихомирова, Н. И. Архиповой, Н. И. Косыковой. М.: РГГУ, 2001; Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сб. науч. тр.: в 2 ч. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. юрид. ин-та МВД РФ 1998; XIX Международный научно-практический форум «Юртехнетика» в формате круглого стола и в жанре дискуссионного клуба на тему «Ограничения в праве: теория, практика, техника» (28–29 сентября 2017 года). URL: [https://mvd.ru/upload/site128/folder\\_page/003/279/748/Programma.pdf](https://mvd.ru/upload/site128/folder_page/003/279/748/Programma.pdf) (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>13</sup> См.: 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; Барбин 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; Зайцев А. А. Ограничения

<sup>5</sup> См.: Манко Р. Выжила ли социалистическая правовая традиция? Взгляд из Польши // Вестник гражданского права. 2014. Т. 14. № 2. С. 238–266.

<sup>6</sup> Maiņko R. Ideology and Legal Interpretation: Some Theoretical Considerations // Constitutional Values in Contemporary Legal Space. Vol. 1 / ed. by K. Torgāns [et al.]. Riga: University of Latvia Press, 2016. P. 117–126, 123.

<sup>7</sup> Маркс К. Капитал. Т. 2 [1893] // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 24. М.: Политиздат, 1961. С. 405.

<sup>8</sup> См.: Лапаева В. В. Возможности развития человекоцентристского потенциала Конституции РФ (на примере толкования ч. 3 ст. 32) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2016. № 1. С. 110–125, 110.

<sup>9</sup> Там же. С. 114.

<sup>10</sup> См.: Лапаева В. В. Вопросы права в «Капитале» К. Маркса. М.: Юрид. лит., 1982.

сколько монографий<sup>14</sup>. Поистине колоссальное внимание к этой теме вызвано не только

прав и свобод человека в конституционной теории и практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014; *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; *Москаленко Т. О.* Конституционно-правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; *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; *Ягофарова И. Д.* Право как мера ограничения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; *Якубовская Д. Д.* Механизм реализации ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>14</sup> См: *Ашихмина А. В., Епифанов А. Е., Абдрашитов В. М.* Механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2008; *Агеев В. Н.* Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика. Казань : Изд-во КГУ, 2006; *Беломестных Л. Л.* Ограничение прав человека. М. : АЭФП, 2003; *Щеголева Н. А.* Конституционно-правовые основы ограничений прав и свобод граждан в Российской Федерации. Орёл : Изд-во ОРАГС, 2009. Следует выделить две работы, в основе которых лежат защищённые докторские диссертации: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. М. : Юрист, 2003; *Пчелинцев С. В.* Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М. : Норма, 2006.

её относительной научной новизной в постсоветской юриспруденции. По большому счёту, проблема ограничения — это, скорее, негативная сторона конституционных прав. Поэтому интерес к ней, а не к самому содержанию конституционных прав служит косвенным признаком социалистической правовой традиции, в том числе сохраняющихся антигуманитарных и патерналистских представлений юристов.

Такой вывод был бы явной натяжкой, если бы российские исследователи после длительного периода господства всевозможных запретов и обязанностей для граждан стремились проанализировать конституционные пределы государства по осуществлению подобных ограничений. Напротив, большинство представленных работ имеют иной угол зрения на проблемы и посвящены, скорее, обоснованию очевидной истины о существовании пределов человеческой свободы в государственно организованном обществе. В концептуальном смысле такая направленность исследований ставит под сомнение понимание конституционализма как способа ограничения публичной власти. Нельзя отрицать очевидный исторический факт, что конституция как юридический феномен появляется с целью установить пределы скорее для государства, чем для частных лиц.

Неслучайно в странах с противоположными, либеральными правовыми традициями научный анализ ограничений рассматривается больше в качестве угрозы самому существованию конституционных прав. Даже полномочия законодателя в этой сфере «кажутся чем-то обескураживающим в Соединённых Штатах в связи с отсутствием явно выраженных пределов прав»<sup>15</sup>. Более того, по оценкам канадского юриста, подготовившего обстоятельное сравнительно-правовое исследование по теме, многие западные исследователи рассматривают ограничительные оговорки (*limitation clauses*) в качестве повода для разочарования<sup>16</sup>. Эти рассуждения не означают, что либеральное правопонимание считает все конституционные права абсолютными и

<sup>15</sup> *Gardbaum S.* Limiting Constitutional Rights // *UCLA Law Review*. Vol. 54. 2007. No. 4. P. 789–854, 789.

<sup>16</sup> См.: *Webber G. C. N.* The Negotiable Constitution: On the Limitation of Rights. Cambridge : Cambridge University Press, 2009. P. 4.

не подлежащими ограничению в духе идеи Р. Дворкина о правах как «козырях»<sup>17</sup>. Применение такого подхода к российским условиям лишь не позволяет считать публичные цели неоспоримыми аргументами в вопросе о предполагаемом вмешательстве в конституционные права. Вряд ли в современной России радикальный либерализм уместен в силу особенностей её правовой культуры, которая включает не только советское наследие, но и более глубокие пласты имперской и даже византийской традиции. Вместе с тем, возможно, именно распространение дискурса об ограничении фундаментальных прав в практике Европейского Суда по правам человека обеспечивает внедрение в первоначальный либеральный механизм коммунитарных элементов в форме скрытой защиты социальных или экологических прав. Неслучайно некоторые авторы обстоятельно исследовали решения Европейского Суда по правам человека с точки зрения марксистской идеологии<sup>18</sup>.

В российских условиях можно обнаружить прямо противоположные установки. Такую направленность особенно легко встретить в высказываниях исследователей и представителей органов власти в ходе тех редких публичных дискуссий о взаимоотношениях человека и государства, когда акценты с собственно фундаментальных прав человека смещаются на вопросы важности публичных интересов и ограничения прав. Наверное, сложно обосновать корреляцию между количеством научных работ, посвящённых рассматриваемой проблематике, с одной стороны, и числом ограничивающих конституционные права законодательных и административных актов, а также обосновывающих их правомерность судебных решений — с другой. Однако не вызывает сомнения то, что за почти 25-летний период построения современного российского конституционализма наметилась тенденция выхолащивания истинного содержания многих конституционных прав. Причём существующие в отечественной юридической науке подходы в этой сфере создали необхо-

димую идеологическую основу и подчас позволяли безболезненно принимать ограничивающие конституционные права государственные решения. Конечно, трудно представить себе за изучением трудов юристов лиц, которые принимают такие решения. Однако это не снимает ответственности с современных конституционалистов за разрабатываемые ими научные конструкции, которые могут иметь и часто имеют совершенно конкретный социальный результат.

На этом фоне либеральные аспекты понимания категории «вмешательство» можно обнаружить в практике Конституционного Суда РФ, акцентирующего внимание на негативных обязательствах государства по гарантированию конституционных прав. В своём недавнем решении «страж» российского Основного закона подчеркнул, что «право на свободу и личную неприкосновенность относится к числу основных прав человека... а его уважение и судебная защита исключают возможность произвольного вмешательства в сферу индивидуальной автономии личности» (Постановление от 23 мая 2017 года № 14-П)<sup>19</sup>. Аналогичные акценты расставляет российский орган конституционного правосудия в отношении вмешательства в конституционные экономические права. «Применительно к сфере налогообложения, — отмечает Конституционный Суд, — которое по своей природе связано с вмешательством в экономическую автономию личности и выражается в отчуждении части принадлежащих налогоплательщикам денежных средств публично-правовым образованиям для финансового обеспечения их деятельности, судебный контроль... служит средством преодоления возможного произвола в правоприменении и существенным фактором поддержания взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти...» (Постановление от 11 июля 2017 года № 20-П)<sup>20</sup>. Подобные элементы либерализма, конечно, не отрицают коммунитарных подходов Конституционного Суда, которые требуют дополнительного изучения. Интересно, скорее, сосуществование в практике российского органа конституционного контроля прямо противоположных

<sup>17</sup> См.: Дворкин Р. О правах всерьёз / пер. с англ. М. Д. Лахути, Л. Б. Макеевой. М.: РОССПЭН, 2004. С. 11.

<sup>18</sup> См.: *Dembour M.-B. Who Believes in Human Rights? Reflections on the European Convention.* New York: Cambridge University Press, 2006. P. 114–154.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2017. № 23. Ст. 3473.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4726.

идеологических установок. Что-то похожее можно встретить в современной государственной экономической политике, сочетающей сугубо либеральные подходы в публичных финансах с широким государственным вмешательством в корпоративный сектор и многочисленными мерами социальной поддержки населения.

В связи с оценкой вмешательства в конституционные экономические права важно обратить внимание на положение пункта 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года), закрепляющего в качестве основных начал гражданского законодательства принцип «недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела»<sup>21</sup>. Причём Конституционный Суд относит данный принцип к числу «конституционно значимых начал гражданского законодательства» (Определение от 9 июня 2015 года № 1294-О)<sup>22</sup>. В соответствии с такими правовыми положениями анализ вмешательства как формы ограничения конституционных прав в первую очередь направлен на предотвращение возможного произвола органов публичной власти в отношении частных лиц.

Рассматриваемая категория преимущественно касается проверки допустимости вмешательства в конституционные права, выполняющие негативную функцию (так называемые классические свободы или негативные права). Для оценки ограничения большинства конституционных социальных прав она неприменима. Либо, по крайней мере, имеется существенная специфика, выражающаяся в позитивном характере обязательств государства по гарантированию конституционных социальных прав. Здесь от конституционного правосудия часто требуется не предотвращение, а, напротив, скорее стимулирование вмешательства публичной власти в социальную сферу. Однако анализ вмешательств в конституционные права, выполняющие именно негативную функцию, представляется актуальным для доктрины и конституционной судебной практики в силу распространённости

таких угроз в современных российских условиях.

## 1.2. Юридическая догматика

Рассматриваемая категория выступает важнейшим элементом юридической догматики в области конституционных прав. Использование догматического метода только тогда имеет ценность, когда оптимально отражает в юридических терминах социальную практику. Поэтому представленная работа призвана внести ясность в терминологию, используемую в современной конституционной доктрине и конституционном судопроизводстве. В этом аспекте важно различать допустимые и недопустимые ограничения конституционных прав. В случае соответствия определённым критериям или тестам (законность, определённая соразмерность и т. д.) органы конституционного правосудия признают одни ограничения конституционных прав допустимыми (их, как правило, обозначают термином «вмешательства»), а другие — недопустимыми (для их обозначения используются понятия «нарушение», «умаление», «ущемление»).

При этом даже в самой Конституции РФ допустимые и недопустимые ограничения конституционных прав часто не различаются. Так, часть 2 статьи 19 Конституции РФ, запрещающая «любые формы ограничения прав граждан» по ряду признаков, фактически имеет в виду недопустимое ограничение конституционных прав. Смешивает эти два противоположных аспекта понятия ограничения прав Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ (с изм. от 1 июля 2017 года) «О статусе военнослужащих»<sup>23</sup>. С одной стороны, в пункте 2 статьи 1 указывается, что военнослужащие «обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями». С другой стороны, согласно пункту 5 статьи 3, «никто не вправе ограничивать военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в правах и свободах». Поэтому в первом случае можно говорить о вмешательствах в права военнослужащих, а во втором — о нарушении их прав.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>22</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision200833.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>23</sup> СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

Термин «вмешательство» в связи с характеристикой конституционных прав редко используется в российской правовой доктрине. Вместо него в теории права<sup>24</sup> и в конституционной доктрине<sup>25</sup> чаще употребляется более общее понятие «ограничение прав». В то же время именно в конституционном праве понятие ограничения следует использовать с осторожностью и только в качестве родового понятия. В противном случае, обладая слишком многоаспектным и открытым содержанием, оно будет обозначать разные юридические явления.

В таком случае большинство основ конституционного строя (глава 1 Конституции РФ) представляют собой фундаментальные принципы, ограничивающие возможный произвол публичной власти. Аналогичным образом конституционные предписания об организации государства (главы 3–9 Конституции РФ) устанавливают более конкретные ограничения в порядке формирования и осуществления деятельности органов публичной власти.

В отношении конституционных прав (глава 2 Конституции РФ) категория «ограничение» выражается как минимум в трёх основных формах: 1) пределы (нормативное содержание или сфера защиты); 2) вмешательства (посягательства); 3) тесты (критерии вмешательства, «пределы пределов»<sup>26</sup>). По сути, эти три формы ограничения представляют собой трёхэлементную структуру конституционного права. В соответствии с этим подходом в настоящей работе будут проанализированы

вмешательства как второй структурный элемент конституционных прав.

### 1.3. Конституционная судебная практика

Представленная работа не является очередным спором о терминах, которые так характерны для отечественного правоведения. Анализ категории «вмешательство в конституционные права» преследует сугубо прикладные цели для конституционной судебной практики. В своих последних решениях Конституционный Суд РФ всё чаще использует этот термин. Например, в Постановлении от 19 июля 2017 года № 22-П правила миграционного учёта иностранных граждан определяются как «вмешательство со стороны публичных властей в осуществление права на уважение личной и семейной жизни»<sup>27</sup>. Поэтому следует ответить на вопрос о том, зачем нужен с практической точки зрения анализ категории «вмешательство в конституционные права».

Определение понятия и признаков рассматриваемого явления имеет смысл с точки зрения структурных элементов конституционного права и соответствующих им этапов конституционного судебного разбирательства. Представленная работа позволяет провести более точное различие между пределами конституционного права и вмешательствами в защищаемую этим правом сферу<sup>28</sup>. Российскими учёными уже предприняты попытки разграничить пределы прав и иные формы их ограничения<sup>29</sup>. Анализ категории вмеша-

<sup>24</sup> См.: 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.

<sup>25</sup> См.: Краснов М. Некоторые аспекты проблемы. Ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92). С. 82–93; Эбзеев Б. С. Ограничения конституционных прав: способы и допустимые Конституцией РФ пределы // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации : учеб. для вузов / под ред. О. И. Тиунов. М. : НОРМА, 2005. С. 309–314.

<sup>26</sup> См.: Höfling W. Grundrechtsstatbestand – Grundrechtsschranken – Grundrechtsschrankenschränken // Jura. 1994. Н. 3. S. 169–173.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2017. № 31 (Ч. II). Ст. 4984.

<sup>28</sup> Более подробно об авторском подходе к разграничению пределов и ограничений конституционных прав см.: Должиков А. В. Ограничение конституционных прав и родственные юридические категории // Личность – общество – государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия в современной России / ред. колл.: И. Л. Акимова, А. В. Должиков, В. В. Невинский (отв. ред.). Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2011. С. 74–101. URL: [https://zakon.ru/publication/ogranichenie\\_konstitucionnyh\\_prav\\_i\\_rodstvennye\\_yuridicheskie\\_kategorii](https://zakon.ru/publication/ogranichenie_konstitucionnyh_prav_i_rodstvennye_yuridicheskie_kategorii) (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>29</sup> См.: Краснов М. А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 103–115; Троицкая А. А. Пределы и ограничения основных прав личности: проблемы соотношения понятий // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2007. № 3. С. 99–113.

тельства в конституционные права направлен на развитие таких исследований и преследует цель уточнить терминологию в этой сфере. Кроме того, в доктрине распространена ошибка в использовании понятия «имманентные пределы», которая вызвана неверным пониманием контекста перевода семитомного немецкого издания по государственному праву ФРГ<sup>30</sup>. В действительности термин имманентных или подразумеваемых пределов<sup>31</sup> употреблялся Федеральным конституционным судом Германии (*далее* – ФКС Германии) в тех случаях, когда конкретное основное право не содержало ограничительных оговорок непосредственно в конституционном тексте.

Собственно пределы конституционных прав отличать от вмешательства в защищаемую ими сферу можно следующим образом. Ряд статей Конституции РФ точно проводит разграничение между этими двумя категориями. Так, конституционное право на свободу и личную неприкосновенность (статья 22) имеет предел в форме допустимого задержания лица правоохранительными органами на срок не более 48 часов без судебного решения. Эта же конституционная норма содержит указание на наиболее распространённые вмешательства в данное право – арест и содержание под стражей.

Существуют конституционные права, в отношении которых трудно разграничить пределы и вмешательства. Например, статья 33 Конституции РФ фактически не содержит указаний на возможные изъятия из нормативного содержания права на обращения. Такими указаниями можно считать указание исключительно граждан России в качестве носителей данного права, а также указание на

адресатов обращений (государственные органы и органы местного самоуправления). В то же время установленный в законодательстве порядок реализации данного права можно трактовать двояко: как уточнение нормативного содержания и как вмешательство.

Дифференциация рассматриваемых категорий имеет процессуальный аспект. Если пределы устанавливают нормативное содержание конкретного конституционного права и связаны с первым этапом разбирательства дела в органе конституционного правосудия, то вмешательства составляют второй этап такого разбирательства. Практические последствия различия этих двух понятий в процессуальном аспекте можно показать на примере конституционного права на информацию о частной жизни (статья 24 Конституции РФ) в деле о прослушивании телефонных переговоров «наркодилеров», рассмотренном Конституционным Судом РФ (Определение от 19 февраля 2009 года № 91-О-О)<sup>32</sup>. В этом деле были отклонены аргументы заявителя о нарушении его конституционных прав посредством записи телефонных разговоров заявителя, связанных со сбытом наркотиков, в рамках оперативно-розыскных мероприятий. Среди прочего в решении было подчёркнуто, что «преступное деяние не относится к сфере частной жизни лица, сведения о которой не допускается собирать, хранить, использовать и распространять без его согласия, а потому проведение таких оперативно-розыскных мероприятий не может рассматриваться как нарушение конституционных прав, предусмотренных статьёй 24 Конституции Российской Федерации». В данном случае Конституционный Суд, не включая определённые объекты (информацию о преступном деянии) в пределы конституционного права на информацию о частной жизни, не переходит ко второму этапу разбирательства дела. Соответственно, в данном случае сами вмешательства органов публичной власти не могут быть проверены в порядке конституционного судопроизводства. В любом случае именно вокруг понятия вмешательства сосредоточена практика органов конституционного правосудия по вопросам защиты конституционных прав.

<sup>30</sup> См.: Государственное право Германии : в 2 т. Т. 2 : сокр. пер. с нем. 7-томного изд. / под ред. Й. Изензее, П. Кирххофа. М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. С. 185.

<sup>31</sup> См.: *Enders Ch.* Die Lehre von den verfassungsimmanenten Grundrechtsschranken oder: vom Schicksal der Freiheit in einer Dogmatik ohne Theorie // *Öffentliches Recht im offenen Staat: Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag* / I. Appel, G. Hermes, Ch. Schönberger (Hrsg.). Berlin : Duncker & Humblot, 2011. S. 283–301; *Wipfelder H.-J.* Ungeschriebene und immanente Schranken der Grundrechte // *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl): Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*. 1981. H. 14. S. 417–423.

<sup>32</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrfl.ru/decision/KSRFDDecision18697.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

#### 1.4. Сравнительно-правовой метод

Рассматриваемый термин не является привычным для отечественного правоведения и в настоящей работе позаимствован из германской догматики основных прав (от нем. — Eingriff)<sup>33</sup>. В качестве синонима понятия вмешательства могут использоваться термины «посягательство» или «вторжение». Все данные термины объединяет то, что они представляют собой поведение государства, затрагивающее нормативное содержание конституционного права.

Такое заимствование терминов уже можно встретить в российской конституционной доктрине. В одном из комментариев к Конституции РФ отмечается, что «в качестве посягательства следует расценивать любое обусловленное волей поведение — действие или отказ от действия со стороны государственных органов, которые имеют своим следствием прогнозируемое нарушение охраняемого блага»<sup>34</sup>. Следует отметить, что один из авторов цитируемого комментария, профессор К. Экштайн, являющийся гражданином Швейцарии, уже успешно использовал в своих работах достижения германоязычного правоведения для толкования российского Основного закона.

Похожий подход, без акцентирования внимания на терминологии, можно встретить в прикладных исследованиях об обращениях граждан и их объединений с жалобой в Конституционный Суд РФ. Так, в одной из работ основной целью этой жалобы признаётся защита конституционно защищаемых благ «от законов, вмешивающихся в сферу их действия с нарушением допускаемых Конституцией Российской Федерации пределов такого вмешательства»<sup>35</sup>. Отсюда следует, что авторы

указанной работы, с одной стороны, отличают вмешательство от сферы действия конституционных прав, а с другой стороны, от пределов вмешательства (тесты).

Анализ понятия вмешательства в отношении конституционных прав оправдан заимствованием российскими судами подходов международных юрисдикционных органов. В частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года<sup>36</sup> наряду с понятием ограничения (*restriction*<sup>37</sup>, *limitation*<sup>38</sup>) используется категория «вмешательство» (*interference*)<sup>39</sup>. Последнее понятие часто использует в своей практике Европейский Суд по правам человека для оценки нарушения государством своих международных обязательств. Эта идея отчётливо выражена в авторитетном научном издании о праве Европейской Конвенции по правам человека: «классическая концепция фундаментального права основывается на том, что на государстве лежит обязательство не вмешиваться в осуществление права»<sup>40</sup>.

Во многом для имплементации стандартов Совета Европы Верховный Суд Российской Федерации (*далее* — Верховный Суд) начал использовать схожую терминологию, разъясняя, что «под ограничением прав и свобод человека (вмешательством в права и свободы человека) понимаются любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, вследствие принятия или осуществления (неосуществления) которых в отношении лица, заявляющего о предполагаемом нарушении его прав и свобод, созданы препятствия для

во по обращению с жалобой в Конституционный Суд России. М. : Ин-т права и публич. политики, 2014. С. 36.

<sup>33</sup> См.: *Holoubek M.* Der Grundrechtseingriff — Überlegungen zu einer grundrechtsdogmatischen Figur im Wandel // *Grundsatzfragen der Grundrechtsdogmatik / D. Merten, H.-J. Papier (Hrsg.). Heidelberg : Müller, 2007. S. 17–34; Vosskuhle A., Kaiser A.B.* Grundwissen — Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff // *Juristische Schulung (JuS).* 2009. Н. 4. S. 313–315.

<sup>34</sup> *Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А.* Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / под. ред. К.А. Экштайна. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЭКОМ, 2000. С. 41.

<sup>35</sup> *Блохин П.Д., Кряжкова О.Н.* Как защитить свои права в Конституционном Суде: Практическое руководст-

<sup>36</sup> Официальный сайт Совета Европы. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf) (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>37</sup> Часть 2 статьи 10, часть 2 статьи 11, статья 16, статья 18, части 3 и 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (*далее* — Протокол № 4).

<sup>38</sup> Часть 2 статьи 9, статья 17, статья 18 Протокола № 4.

<sup>39</sup> Часть 2 статьи 8, часть 1 статьи 10 Протокола № 4.

<sup>40</sup> *Харрис Д., О'Бойл М., Бейтс Э., Багли К.* Право Европейской Конвенции по правам человека / пер. с англ. В.А. Власихин и др. М. : Развитие правовых систем, 2016. С. 680.

реализации его прав и свобод»<sup>41</sup>. Такое официальное разъяснение изучаемого понятия, данное Верховным Судом, безусловно, создаёт импульс для использования соответствующей терминологии судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Конечно, представленная характеристика категории «вмешательство» требует уточнения с учётом особенностей конституционно закрепляемых прав и характера дел, рассматриваемых Конституционным Судом. В конечном счёте главный смысл использования сравнительно-правовой методологии заключается в лучшем понимании национального законодательства и правоприменительной практики, а не в «украшательстве» юридических текстов.

На этом фоне для анализа юридической природы категории «вмешательство» можно обратиться к немецкой юридической догматике основных прав. Здесь принято использовать классическое понятие вмешательства (*der klassische Eingriffsbegriff*), которая должна отвечать четырём признакам: 1) юридическая оформленность; 2) непосредственность; 3) окончательность; 4) императивность<sup>42</sup>. ФКС Германии воспроизводит подобную классическую формулу и считает, что «под вмешательством в основные права [*Grundrechtseingriff*] понимается юридически оформленный процесс, ведущий непосредственно и целенаправленно (финально) к сокращению конституционно признаваемых свобод посредством устанавливаемых государством обязанностей или запретов, которые в необходимых случаях осуществляются в принудительном порядке, то есть императивно»<sup>43</sup>. Необходимо подчеркнуть, что в современной практике ФКС Германии отступает от выработанных в более ранних решениях классических признаков, которым должны

отвечать вмешательства в конституционные права. Однако вводимые им исключения из общего правила в любом случае сосредоточены вокруг упомянутых четырёх признаков.

## 2. Признаки вмешательства

Рассмотренные признаки могут быть позитивированы для анализа практики отечественного конституционного правосудия в судопроизводстве с учётом национальной специфики. Тем самым можно выделить четыре таких признака: юридическое оформление, непосредственность, окончательность и принудительный характер. В реальном конституционном судопроизводстве сторонам полезно формулировать аргументы, принимая во внимание эти четыре признака, которым должно отвечать вмешательство в конституционные права.

### 2.1. Юридическое оформление

Вмешательство в конституционные права представляет собой юридически оформленное действие или бездействие органов публичной власти. По общему правилу, вмешательство в конституционные права как наиболее фундаментальные юридические интересы частного лица должно оформляться государством в законе. Одновременно практика Конституционного Суда РФ и системный анализ норм Конституции РФ позволяют прийти к выводу о том, что вмешательства в конституционные права могут осуществляться на основании закона при определённых условиях в иных формах (административными актами, судебными решениями и корпоративными актами).

#### 2.1.1. Законы

По мысли идеологов классического конституционализма, законы сами по себе как решения демократически избранных представителей способны защищать своих доверителей от вмешательства в конституционные права, в первую очередь со стороны исполнительной власти. Такая идея находит своё непосредственное закрепление в части 3 статьи 55 Конституции РФ, которая, по общему правилу, в качестве формы ограничения (вмешательства) конституционных прав устанавливает

<sup>41</sup> Пункт 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 года № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Российская газета. 2013. 5 июля. URL: <https://rg.ru/2013/07/05/konvencia-dok.html> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>42</sup> См.: *Vosskuhle A., Kaiser A. B.* Op. cit. S. 313.

<sup>43</sup> Bundesverfassungsgericht (Федеральный конституционный суд Германии, далее — BVerfG). *Osho*. 1 BvR 670/91. Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juni 2002. URL: [http://www.bverfg.de/e/rs20020626\\_1bvt067091.html](http://www.bverfg.de/e/rs20020626_1bvt067091.html) (дата обращения: 01.12.2017).

федеральные законы. Данная идея имеет, с одной стороны, *демократический аспект*, предоставляя всенародным избранныкам прерогативу в решении вопроса о вторжении в наиболее важные сферы для граждан и их объединений. С другой стороны, рассматриваемая идея приобретает *процедурный аспект*, когда касающиеся конституционно гарантируемых прав решения большинства при учёте мнения меньшинства в представительном органе мыслятся в качестве правления права, а не конкретных должностных лиц, всегда склонных к произволу.

Данные аспекты законодательного оформления вмешательств в конституционные права явно выражаются в принципе законного установления налогов и сборов (статья 57 Конституции РФ) и конкретизирующих этот принцип правовых позициях Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 11 ноября 1997 года № 16-П подчёркивается, что «конституционное требование об установлении налогов и сборов только и исключительно в законодательном порядке представляет собой один из принципов правового демократического государства и имеет своей целью гарантировать, в частности, права и законные интересы налогоплательщиков от произвола и несанкционированного вмешательства исполнительной власти»<sup>44</sup>. В другом своём решении Конституционный Суд связывает принцип, который предусмотрен в статье 57 Конституции РФ, с законом, то есть «актом, принятым с соблюдением демократических процедур» (Определение от 2 ноября 2006 года № 444-О)<sup>45</sup>. Аналогичные основания определяют и общий подход к признанию закона в качестве основной формы вмешательства во все иные конституционные права.

Требование об оформлении вмешательств законом обусловлено ещё и процессуальными основаниями судебной защиты конституционных прав. Так, предметом конституционной жалобы, согласно части 4 статьи 125 Конституции РФ и пункту 3 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 года) «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>46</sup>, выступает закон,

применённый в конкретном деле. Причём приведённые нормы не уточняют, о каком законе идёт речь. Как минимум это понятие включает, наряду с федеральными законами<sup>47</sup>, ещё и законы субъектов Российской Федерации, а также может использоваться в формальном и материальном смыслах.

Употребляемое в указанных двух нормах понятие закона должно быть истолковано во взаимосвязи с частью 3 статьи 55 Конституции РФ, закрепляющей так называемую ограничительную оговорку (от англ. — *limitation clause*<sup>48</sup>) или оговорку о законе (от нем. — *Gesetzesvorbehalt*<sup>49</sup>). Соответственно, в большинстве случаев конституционная жалоба будет ставить вопрос о предполагаемом нарушении конституционных прав заявителя в форме *федерального закона*, то есть нормативного правового акта, принятого Федеральным Собранием Российской Федерации. С этих позиций конституционные права заявителя представляют собой правопротирания, защищающие от вмешательств преимущественно со стороны федерального законодателя. Такой вывод корректирует исторический смысл законодательной оговорки, поскольку конституционные права и соответствующая конституционная судебная практика обеспечивают охрану не столько от административных, сколько, в первую очередь, от парламентских структур. Ведь оговорка о законе выполняет двойственную функцию, состоящую в упрековании представительного органа на вмешательство в конституционные права и одновременном предотвращении неизбежных эксцессов народных избранных. Отличие таких функций приобрело самостоятельное значение в государственном праве Германии, где для этого даже используют два отдельных термина. Такое разграничение проводит профессор Гейдельбергского университета М. Сакс, который отмечает: «В то

<sup>47</sup> В настоящей работе отдельно не анализируются проблемы, связанные с вмешательством в конституционные права в форме закона Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федерального конституционного закона.

<sup>48</sup> См.: *Hiebert J.* The Evolution of the Limitation Clause // *Osgoode Hall Law Journal*. Vol. 28. 1990. No. 1. P. 103–134.

<sup>49</sup> См.: *Kloepfer M.* Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel // *Juristen Zeitung (JZ)*. Bd. 39. 1984. H. 15/16. S. 685–695.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 407.

<sup>46</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

время как оговорка закона (*Vorbehalt des Gesetzes*) представляет направленную на государственную власть норму-запрет посягательств на защищаемые основными правами интересы, законные оговорки (*Gesetzesvorbehalte*) основных прав совершенно иначе направлены на то, чтобы обосновывать исключения из запрещённых основными правами посягательств»<sup>50</sup>. Учитывая необходимость защиты конституционных прав от вмешательств в форме федерального закона, Конституционный Суд РФ, безусловно, находится в непростом институциональном положении. Не случайно его взаимоотношение с федеральным парламентом в этой сфере, по общему правилу, будет связано с идеологией самоограничения и сдержанности. Лишь в исключительных случаях Конституционный Суд, не обладая той же легитимностью, что и представительные органы власти, способен следовать идеологии судейского активизма и радикально предотвращать законодательные вмешательства в конституционные права.

Наряду с федеральными законами буквальный смысл части 4 статьи 125 Конституции РФ и развивающая конституционные предписания практика Конституционного Суда РФ допускают в качестве предмета конституционной жалобы *законы субъектов Российской Федерации*. Согласно Постановлению от 13 декабря 2001 года № 16-П, «исходя из непосредственного действия прав и свобод, Конституционный Суд обеспечивает их правовую охрану на основе самой Конституции РФ, а не руководствуясь только федеральными законами, имеющими приоритет перед актами более низкого уровня. Следовательно, Конституционный Суд не вправе отказать в проверке конституционности закона субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина в случае, если его конституционные права не были восстановлены другими судами на основе подлежавшего применению в отношении него федерального закона»<sup>51</sup>. Региональные законы как форма вмешательства в конституционные права здесь увязываются с субсидиарностью юрисдикции Конституционного Суда по отношению к иным судам. Также нужно подчеркнуть вторичность

закона субъекта Российской Федерации по отношению к федеральному закону в рассматриваемой сфере<sup>52</sup>.

Используемое в части 4 статьи 125 Конституции РФ понятие закона было расширено Конституционным Судом РФ за счёт иных парламентских актов, не имеющих формальной силы закона. Речь идёт о признании в качестве предмета конституционной жалобы Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (*далее* – Государственная Дума) об объявлении амнистии. Фактически Конституционный Суд считает этот вид акта законом в материальном смысле (Постановление от 5 июля 2001 года № 11-П)<sup>53</sup>. По мнению Конституционного Суда, «постановление Государственной Думы, которым объявляется амнистия, является уникальным нормативно-правовым актом... [их] принятие... предусмотрено самой Конституцией Российской Федерации, что отличает эти постановления от других нормативных актов, включая большинство законов, и, таким образом, они имеют особую конституционную природу... нормативные предписания, содержащиеся в постановлениях об амнистии, могут и должны выполнять функцию законодательного регулирования, тем более что издание законов по вопросам амнистии не предусматривается Конституцией Российской Федерации как необходимое и обязательное... Следовательно, постановления Государственной Думы об амнистии в системе действующих нормативно-правовых актов по своему уровню и материально-правовому содержанию могут быть приравнены только к принимаемым Государственной Думой законам...».

Вывод о допустимости вмешательства в конституционные права посредством парламентских актов, принятых не в форме закона, следует из практики Конституционного Суда РФ, где оценивались сохраняющие своё действие акты советских законодательных органов. Например, в Постановлении от 1 апре-

<sup>50</sup> *Sachs M. Verfassungsrecht II: Grundrechte. Berlin ; Heidelberg : Springer, 2016. S. 149–150.*

<sup>51</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. II). Ст. 5014.

<sup>52</sup> Более подробно об этом см.: *Должигов 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. URL: <http://www.alt.ganepa.ru/files/texts/vest/vest004.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>53</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

ля 2014 года № 9-П проверялась конституционность Закона РФ от 15 мая 1991 года № 1244-1 (в ред. от 28 декабря 2016 года) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>54</sup> во взаимосвязи с актом, утверждённым Верховным Советом Российской Федерации («до принятия Конституции Российской Федерации осуществлял функции органа законодательной власти»<sup>55</sup>). Согласно правовой позиции Конституционного Суда, положения этого акта, наделившие граждан правом на меры социальной поддержки, «могут быть проверены в порядке конституционного судопроизводства по жалобе гражданина как в силу наличия прямой правовой связи с названным Законом Российской Федерации и невозможности его применения в отрыве от данного нормативного правового акта (вне этой связи), так и в силу принятия его органом законодательной власти (хотя и не в форме закона)». Поэтому вмешательство в конституционные права может оформляться актами, являющимися законами лишь в материальном смысле при условии их прямой взаимосвязи с законодательством.

### 2.1.2. Административные акты

*Административные акты*, принятые органом исполнительной власти в рамках установленных законодателем полномочий, могут затрагивать нормативное содержание конституционных прав. В связи с этим Конституционный Суд РФ даже ввёл в научный оборот понятие «административное вмешательство в права личности» (Постановление от 17 декабря 1996 года № 20-П)<sup>56</sup>. Само по себе использование данного термина не означает признания любых актов органов исполнительной власти предметом обжалования в порядке конституционной жалобы индивидов или их объединений. В своей ранней практике Конституционный Суд подчёркивал, что им

при рассмотрении жалоб граждан не могут проверяться акты ниже уровня закона (Определение от 8 июля 1999 года № 118-О)<sup>57</sup>.

В связи с этим следует согласиться с выводом руководителя Секретариата Конституционного Суда РФ В. А. Сивицкого о том, что «некоторые акты гипотетически могут, не будучи предметом конституционного контроля, непосредственно соотноситься, по крайней мере в определённой части, с Конституцией. Например, ведомственные нормативные правовые акты, хотя и принимаются на основании и во исполнение федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации, могут, особенно при регулировании процедур, выйти на конституционную проблематику... Тогда это должно стать предметом рассмотрения соответствующего суда общей юрисдикции»<sup>58</sup>. Соответственно, оценка подобных административных вмешательств в конституционные права по общему правилу входит в компетенцию не Конституционного Суда, а иных судебных органов.

В то же время вмешательство в конституционное право может быть оформлено *нормативным правовым актом Правительства РФ* и тогда стать предметом конституционного контроля. Так, Конституционный Суд столкнулся с ситуацией, когда законодатель не осуществил должное регулирование конституционных прав, а делегировал вопрос о конкретизации их нормативного содержания органам исполнительной власти. В правовой позиции, выраженной в Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П, говорится: «В случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства Российской Федерации, причём именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового

<sup>54</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>55</sup> СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1827.

<sup>56</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197; см. также: Определение от 4 июня 2009 года № 1032-О-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision29425.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>57</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision31305.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>58</sup> *Сивицкий В. А.* Презумпция конституционности нормативного правового акта: отдельные аспекты // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 499–502, 499.

смысла не могут быть осуществлены без учёта смысла, приданного ему актом Правительства Российской Федерации. <...> ...Конституционный Суд... может признать допустимыми запрос суда в связи с рассматриваемым им конкретным делом и жалобу гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которых оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации»<sup>59</sup>. Аналогичная позиция содержится в Постановлении от 10 июля 2007 года № 9-П<sup>60</sup>. Тем самым было признано исключение из общего правила о законе как предмете нормоконтроля и фактически допущена проверка вмешательства в конституционные права в форме Постановления Правительства РФ.

Таким образом, вмешательства в конституционные права допустимы лишь в форме постановлений Правительства РФ, а не актов иных органов исполнительной власти. При попытке обжалования таких актов Конституционный Суд отказывает в принятии обращения к рассмотрению. Например, в соответствии с Постановлением от 5 апреля 2007 года № 5-П акты федеральных органов исполнительной власти, к которым «относятся приказы Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации... не подлежат проверке в порядке конституционного судопроизводства»<sup>61</sup>. Аналогичным образом, на основании Определения от 16 декабря 2008 года № 1088-О-О, «проверка конституционности таких нормативных актов, как Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации... не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, а потому жалоба... не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению»<sup>62</sup>.

Кроме того, из приведённых позиций Конституционного Суда вытекает ещё ряд условий, при которых допускается административное вмешательство в конституционное

право в форме акта Правительства РФ: 1) существование содержательного пробела в законодательном регулировании конституционных прав; 2) наличие прямого делегирования законодателем полномочия административному органу; 3) имеющаяся непосредственная связь между законом и административным актом. При несоблюдении перечисленных условий Конституционный Суд также отказывает в принятии к рассмотрению обращения о проверке конституционности акта Правительства РФ. Например, такой вывод следует из Определения от 8 ноября 2005 года № 456-О, в котором Конституционный Суд, отказав заявителю в попытке оспорить конституционность одного из актов Правительства РФ, отметил следующее: «Поскольку Положение об особенностях порядка исчисления средней заработной платы принято по вопросу, получившему содержательную регламентацию в федеральном законе в соответствии с конституционным принципом разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, проверка данного нормативного правового акта Правительства Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства по жалобе гражданина в данном случае означала бы вторжение в компетенцию судов общей юрисдикции, чего Конституционный Суд Российской Федерации делать не вправе»<sup>63</sup>. Здесь орган конституционного контроля в очередной раз подчеркнул субсидиарный характер собственной юрисдикции по отношению к ординарным судам.

Расширение предмета нормоконтроля в Конституционном Суде за счёт правительственных актов обуславливает закономерную аналогию в отношении *нормативных актов Президента Российской Федерации*. Если с материальной точки зрения феномен указанного права и «скрытые» полномочия Президента РФ, в том числе по регулированию конституционных прав, прежде неоднократно признавались допустимыми Конституционным Судом<sup>64</sup>, то с процессуальной точки

<sup>59</sup> СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

<sup>60</sup> СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3744. См. также: Постановление от 20 июля 2010 года № 17-П // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4297.

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2007. № 15. Ст. 1820.

<sup>62</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrfl.ru/decision/KSRFDecision18131.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>63</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2005 года № 456-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации (*далее* – ВКС РФ). 2006. № 2.

<sup>64</sup> См. постановления Конституционного Суда РФ: от 31 июля 1995 года // ВКС РФ. 1995. № 5; от 30 апреля 1996 года // ВКС РФ. 1996. № 3; от 30 апреля

зрения вопрос о возможности обжалования гражданами вмешательств в конституционные права в форме нормативных актов Президента РФ до сих пор не разрешён. По мнению судьи Конституционного Суда С. Д. Князева, «вопрос о возможности проверки конституционности нормативных указов Президента Российской Федерации в порядке контрольного нормоконтроля остаётся открытым, что вовсе не исключает возможность в перспективе распространить на них тот же подход, который был выработан Конституционным Судом в отношении актов Правительства Российской Федерации»<sup>65</sup>.

Косвенное подтверждение таких рассуждений можно обнаружить в деле, где заявитель пытался обжаловать Постановление Правительства РФ, касающееся паспорта гражданина Российской Федерации (Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 года № 399-О-О). Это дело отличалось тем, что Постановление Правительства РФ, вмешивающееся в конституционные права граждан, было принято не на основании закона, а во исполнение указа Президента РФ. По мнению Конституционного Суда, «в настоящее время непосредственное правовое регулирование указанных отношений содержится именно в оспариваемом Постановлении Правительства Российской Федерации (впредь до принятия соответствующего федерального закона), а значит, его проверка может быть осуществлена лишь с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, то есть в порядке конституционного судопроизводства»<sup>66</sup>. В данном деле Конституционный Суд не только пошёл дальше в своей логике признания административных актов в качестве объектов нормоконтроля, но и косвенно признал допустимость вмешательства в конституционные права на основании указов Президента РФ.

Одновременно в доктрине считается, что феномен указного права, характерный для переходного периода, утратил свою актуальность в силу отсутствия в настоящее время противостояния между главой государства и законодателем. Так, судья Конституционного Суда С. М. Казанцев полагает, что «с годами нормотворческая деятельность Президента приобрела более сдержанный характер, но до сих пор недостаточная урегулированность соотношения актов высших государственных органов сохраняется, и при изменении политической ситуации в стране проблема может обостриться»<sup>67</sup>. Даже без учёта смены политических условий сегодня можно обнаружить примеры возвращения к использованию «скрытых» полномочий для оформления указами Президента РФ вмешательств в конституционные права граждан в связи с проведением ряда международных спортивных мероприятий в России<sup>68</sup>. Положения этих указов предусматривают вмешательства в конституционные свободы передвижения, предпринимательской деятельности, собрания. В последнем случае потерпела неудачу попытка гражданина оспорить в Конституционном Суде положения Указа Президента РФ, которые позволили ограничить проведение одиночных пикетов, не связанных с Олимпийскими и Паралимпийскими играми, без подачи уведомления об их проведении на территории муниципального образования город-курорт Сочи за пределами контролируемых и запретных зон<sup>69</sup>. В отказном определении не

1997 года // ВКС РФ. 1997. № 4; от 9 января 1998 года // ВКС РФ. 1998. № 2; от 27 января 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 3; от 1 декабря 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 6; от 25 июня 2001 года // ВКС РФ. 2001. № 1.

<sup>65</sup> Князев С. Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1. С. 30.

<sup>66</sup> ВКС РФ. 2009. № 5.

<sup>67</sup> Казанцев С. М. Проверка подзаконных нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 1–6.

<sup>68</sup> См. указы Президента РФ: от 19 августа 2013 года № 686 (в ред. от 4 января 2014 года) «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» // СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4430; от 9 мая 2017 года № 202 (в ред. от 22 мая 2017 года) «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2900.

<sup>69</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 года № 266-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision189324.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

был поставлен прямо вопрос о возможности вмешательства в конституционные права заявителя в форме Указа Президента РФ. С одной стороны, такая возможность Конституционным Судом не отрицается, а значит, при наличии более аргументированной конституционной жалобы может быть признана на практике. С другой стороны, заявителю было отказано в принятии жалобы к рассмотрению со ссылкой на пункт 4 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в связи с отменой оспариваемого акта или утратой им силы. Последнее обстоятельство обуславливает внимание к анализу окончательности как признаку вмешательства в конституционные права.

### 2.1.3. Судебные решения

В качестве производной от закона и косвенной формы вмешательства в конституционные права могут выступать *судебные решения*. На первый взгляд данный тезис противоречит Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации», который исключает акты судов из числа предметов проверки по жалобам на нарушения конституционных прав. При попытке заявителя поставить вопрос о вмешательстве в конституционные права посредством судебных решений Конституционный Суд РФ принимает отказное определение и подчёркивает ограниченность собственной юрисдикции проверкой исключительности закона. Обычно воспроизводится правовая позиция о том, что проверка законности и обоснованности судебных актов и иных правоприменительных решений не относится к компетенции Конституционного Суда, который не вправе подменять правоприменителя, в том числе суды общей юрисдикции и арбитражные суды<sup>70</sup>. Аналогичный подход был сформулирован даже в отношении актов высших российских судов, которые содержат официальное толкование законодательства и не могут не иметь обязательной силы для нижестоя-

щих судов. Например, согласно правовой позиции, выраженной в Определении от 22 апреля 2010 года № 590-О-О, «постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, как акты толкования закона, не могут выступать самостоятельным предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>71</sup>. Вместе с тем в отношении постановлений Пленума Верховного Суда в доктрине высказывается прямо противоположная позиция. Так, по мнению А. В. Елинского, разъяснения Верховного Суда по вопросам «судебной практики могут рассматриваться если не как самостоятельный предмет конституционной проверки, то как критерий оценки нормы закона, свидетельство реального её содержания. Вполне вероятно, что такой подход может получить дальнейшую конкретизацию и развитие...»<sup>72</sup>.

Кроме того, существование феномена судебного вмешательства в конституционные права вытекает из самой модели конституционного контроля, используемой в России. В этой модели Конституционный Суд выступает в качестве специального и субсидиарного суда по защите конституционных прав по отношению к общей и арбитражной юстиции. В то же время верно и то, что «подобное “пересечение” компетенции различных судебных органов, не связанных между собой инстанционными отношениями, чревато опасностью вынесения по одному, в сущности, судебному делу противоречивых решений, равно обязательных для исполнения, что может породить неопределённость в правоприменении, привести к нарушениям конституционных прав и свобод граждан»<sup>73</sup>. Именно необходимость предотвращения такого нарушения обуслов-

<sup>71</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision29568.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>72</sup> Елинский А. В. Форма оспариваемого акта как критерий допустимости его проверки в процедуре конституционного судопроизводства по жалобам граждан и запросам судов в части вопросов, касающихся уголовно-правовой сферы // Актуальные вопросы конституционного правосудия (по материалам «Журнала конституционного правосудия») / под ред. С. Д. Князева, М. А. Митюкова, С. Н. Станских. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 487–496, 496.

<sup>73</sup> Брежнев О. В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути её решения // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 75–82, 75.

<sup>70</sup> См. определения Конституционного Суда РФ: от 13 апреля 2000 года № 46-О // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2101; от 21 декабря 2000 года № 273-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision31378.pdf> (дата обращения: 01.12.2017) и др.

ливаает расширение Конституционным Судом за счёт судебных актов предмета рассмотрения в делах о защите конституционных прав.

Для отнесения судебных решений к числу объектов нормоконтроля необходимо дать историческое и системное толкование положений части 4 статьи 125 Конституции РФ и пункта 3 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В первом случае существует определённая историческая преемственность по отношению к Закону РСФСР от 12 июля 1991 года № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР», выделявшему в отдельный вид судопроизводства проверку конституционности правоприменительной практики (пункт 2 части 2 статьи 1, статья 66)<sup>74</sup>. По мнению С. А. Белова и О. А. Кудряшовой, «оценка правоприменительной практики отчасти сохранилась в решениях Конституционного Суда *de facto*, так как суд, вынося отказные определения, оценивает “масштабность” допущенных нарушений, оценивает, насколько неконституционное применение закона в деле заявителя типично для такого рода дел и может рассматриваться в качестве сложившегося обычного толкования»<sup>75</sup>.

Во втором случае положения части 4 статьи 125 Конституции РФ об объекте нормоконтроля не могут быть поняты без увязки с нормой части 2 статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» об оценке Конституционным Судом в процессе его интерпретационной деятельности не только буквального смысла проверяемого акта, но и смысла, придаваемого ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой. Следовательно, в случае учёта Конституционным Судом относительно распространённой и устоявшейся судебной практики в качестве предмета рассмотрения по жалобам граждан признаются если не сами судебные решения, то по крайней мере правоприменительные обыкнове-

ния. Следует согласиться с выводом исследователей о том, что «гражданин может жаловаться на закон, который дал основание суду (и не только суду, но и любому правоприменителю) истолковать его таким образом, что в процессе истолкования нарушаются права человека»<sup>76</sup>. Одновременно нужно подчеркнуть, что судебные решения могут выступать предметом обжалования по рассматриваемой категории дел лишь опосредованно. Иначе российский орган конституционного правосудия превратился бы в дополнительный апелляционный суд по отношению к общим и арбитражным судам.

#### 2.1.4. Корпоративные акты

Ещё одно направление расширения предмета проверки в конституционном судопроизводстве составляют случаи вмешательства в конституционные права посредством *корпоративных актов*. Такой вывод обусловливается современной тенденцией к децентрализации функций правового регулирования, когда государство часто не способно гибко реагировать на изменения в определённых областях общественной жизни. Эта тенденция нашла отражение в практике Конституционного Суда по признанию допустимым делегирования законами отдельных государственных полномочий или публичных задач нотариальным палатам<sup>77</sup>, саморегулируемым организациям арбитражных управляющих<sup>78</sup>, адвокатским палатам<sup>79</sup> и т. д.

Однако указанная тенденция не позволяет прямо говорить о такой степени децентрализации в сфере нормотворчества, при которой корпоративные акты считались бы непосредственной формой вмешательства в конституционные права. На практике отечественный

<sup>74</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

<sup>75</sup> Белов С. А., Кудряшова О. А. Заимствование моделей конституционного контроля в правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 25–38, 33.

<sup>76</sup> Коваленко К. А. Понятие «сложившаяся правоприменительная практика» в федеральном конституционном судопроизводстве // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 8–13, 10.

<sup>77</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

<sup>78</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

<sup>79</sup> См.: Определение от 24 сентября 2013 года № 1310-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision141158.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

орган конституционного правосудия исключает их из предмета собственного рассмотрения по жалобам граждан. Например, в Постановлении от 20 июля 2011 года № 19-П подчёркивается, что Кодекс судейской этики «не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, к компетенции которого, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, проверка конституционности корпоративных нормативных актов не относится»<sup>80</sup>.

Вместе с тем можно согласиться и с выводом С. В. Масленниковой о том, что «защита права гражданина, спор о котором возник в связи с реализацией переданного государственного полномочия, должен разрешаться по процедуре оспаривания гражданином действия (бездействия) органа власти»<sup>81</sup>. В настоящее время в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 года) в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела об оспаривании решений (действий, бездействия) некоммерческих организаций, наделённых публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций<sup>82</sup>. Одновременно Верховный Суд в пункте 2 Постановления Пленума от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» счёл не подлежащими рассмотрению в порядке административного судопроизводства не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающим между членами и органами управления саморегулируемой организации (разрешаются в исковом порядке или в арбитражном судопроизводстве)<sup>83</sup>. Представляется, что по-

добный подход верен лишь в отношении передачи таким организациям управленческих или контрольных государственных полномочий. Если им всё же передаются законом нормотворческие полномочия, то соответствующие дела должны разрешаться в порядке конституционного судопроизводства.

Видимо, поэтому Конституционный Суд допускает осуществление косвенного нормоконтроля в отношении корпоративных актов в тех случаях, когда сама возможность нормотворчества предоставлена общественному объединению законодателем. Интересно, что такая правовая позиция была высказана Конституционным Судом в отношении актов органов судейского сообщества, которые исключены им из числа предметов нормоконтроля. В Постановлении от 28 февраля 2008 года № 3-П констатируется, что Положение о квалификационных коллегиях судей «является корпоративным нормативным актом и в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации не может быть самостоятельным предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, что не препятствует его учёту, как и Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей, которое утверждено Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 года, в процессе конституционного судопроизводства при оценке соответствующих норм федеральных законов и выявлении смысла, придаваемого им правоприменительной практикой». В данном случае Конституционный Суд отнёс рассматриваемые акты к вторичным средствам толкования как формы вмешательства в конституционные права.

Схожую правовую позицию по поводу корпоративных актов как предмета обжалования можно обнаружить в уже упомянутом Постановлении от 1 апреля 2014 года № 9-П. Заявителям был причинён вред, обуславливающий конституционное право на социальное обеспечение в связи с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы на основании актов региональных органов Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) и Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодёжи (ВЛКСМ). Одновременно положения действующего законодательства формально не относили к числу участников работ по ликвидации последствий черно-

<sup>80</sup> СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4809.

<sup>81</sup> Масленникова С. В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5 (108). С. 28–38, 35.

<sup>82</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>83</sup> Российская газета. 2016. 3 октября. URL: <https://rg.ru/2016/10/03/postanovlenie-dok.html> (дата обращения: 01.12.2017).

быльской катастрофы лиц, если эти работы осуществлялись не по указанию государственных органов, а на основании решений партийных и комсомольских организаций. Прямо не называя рассматриваемые акты партийных и комсомольских организаций формой вмешательства в конституционные права, Конституционный Суд вместе с тем согласился с доводами заявителей и подчеркнул, что «студенческие строительные отряды могли участвовать в работах на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, лишь по направлению комсомольских органов, согласованному с исполнительными и распорядительными органами государственной власти и, соответственно, с партийными органами, которые обеспечивали формирование и функционирование единой системы органов и организаций, задействованных в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы». В целом же подобная логика позволяет отечественному органу конституционного правосудия считать не только решения государственных органов, но и акты общественных организаций в качестве «правового препятствия в присвоении статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и, соответственно, в реализации права на возмещение вреда и предоставление мер социальной поддержки». Поэтому потенциальные заявители, оспаривающие вмешательство конституционных прав посредством корпоративных актов, могут менять акценты в юридической аргументации своей жалобы в Конституционный Суд. В качестве основного вмешательства в конституционное право должен указываться закон, а в качестве средства осуществления законоположений в правоприменительной практике могут называться корпоративные акты.

### 2.1.5. Вмешательство частных лиц

Вывод о признании корпоративных нормативных актов формой вмешательства в конституционные права, пусть и опосредованной, ставит более общий вопрос о действии этих прав в отношении третьих лиц (так называемый горизонтальный эффект). Проблема защиты прав граждан и их объединений от вмешательств частных лиц в силу своей многоаспектности выходит за рамки настоящей публикации. Здесь же необходимо по-

вторить тезис автора о том, что использование доктрины горизонтального эффекта имеет практический смысл в конституционном судопроизводстве лишь в случае уточнения доводов конституционной жалобы<sup>84</sup>. Обжалование в Конституционном Суде поведения частных лиц либо невозможно, либо возможно лишь косвенно. Заявителю для этого потребуется аргументировать бездействие органов публичной власти и неисполнение государством собственных позитивных обязательств по предотвращению вмешательств в конституционно гарантируемые права со стороны частных лиц.

Именно такой подход встречается в практике Европейского Суда по правам человека, который широко использует доктрину позитивных обязательств государства для оценки вмешательств в конвенционные права, к которым причастны третьи лица. Например, в соответствии с Постановлением от 7 января 2010 года по делу «Ранцев против Кипра и Российской Федерации» статья 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующая право на жизнь, «обязывает государство не только воздерживаться от умышленных и незаконных действий по лишению жизни, но также принимать целесообразные меры по защите лиц, находящихся под его юрисдикцией»<sup>85</sup>, что «предполагает наличие позитивного обязательства со стороны властей по принятию оперативных мер по защите лица, жизни которого угрожают преступные действия другого лица»<sup>86</sup>. Похожая логика применительно к трудовым правам встречается в практике отечественного конституционного правосудия. Конституционный Суд РФ считает, что предусмотренная трудовым законодательством обязанность работодателя по направлению в профсоюз документов об обоснованности увольнения работников нацелена «на государственную защиту от вмешательства работодателя в осуществление профсоюзной деятельности, в том числе посредством прекращения трудовых правоотно-

<sup>84</sup> См.: Должиков А.В. Влияние конституционных прав на российскую правовую систему // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 109–120.

<sup>85</sup> Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2010. № 5. С. 3, 83–135.

<sup>86</sup> Там же.

ношений» (Определение от 27 июня 2017 года № 1275-О)<sup>87</sup>.

## 2.2. Непосредственность

Ключевой признак рассматриваемого явления касается того, что конституционные права заявителя непосредственно затрагиваются в конкретном судебном деле. В данном случае наблюдается тесная связь понятия вмешательства в конституционные права с процессуальными аспектами допустимости конституционной жалобы.

### 2.2.1. Связь между оспариваемым актом и конституционными правами

Заявитель должен обосновать в жалобе непосредственную связь между обжалуемым актом и нормативным содержанием конституционных прав. В противном случае, когда «конституционные права и свободы заявителя оспариваемым положением не были затронуты, а потому в этой части его жалоба не может быть признана допустимой... производство по делу... подлежит прекращению» (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 года № 14-П)<sup>88</sup>. Поэтому на стадии проверки допустимости жалобы, а иногда и в ходе производства по делу заявитель должен доказать, что оспариваемое вмешательство создаёт именно для него и осуществления его конституционных прав неблагоприятные последствия.

Показательно дело, в котором заявитель пытался со ссылкой на конституционную свободу религиозных убеждений (статья 28 Конституции РФ) оспорить положения законодательства о выборах, предусматривающие составление списков избирателей (участников референдума). Как указал Конституционный Суд, ссылка «заявителя на статью 28 Конституции Российской Федерации является произвольной... если нормы Конституции Российской Федерации, на которые в обоснование своей позиции ссылается заявитель, к оспариваемому им законоположению непосредственного отношения не имеют, то нет осно-

ваний считать, что ими затрагиваются и тем более нарушаются конституционные права заявителя»<sup>89</sup>. Соответственно, от убедительности юридической аргументации о том, что непосредственно затронуто содержание конституционных прав заявителя, зависит квалификация Конституционным Судом оспариваемых норм в качестве вмешательства. В упомянутом примере в аргументации заявителя не просто указано неверное обоснование предполагаемого вмешательства в конституционное право, а, скорее, отсутствует рациональная связь между обжалуемым законоположением и предполагаемым нарушением конституционного права.

В практике зарубежных органов конституционного правосудия для этих целей, например, используется тест зоны интереса (*the zone of interest*). В решении от 3 марта 1970 года Верховный суд США включил этот тест в число элементов процессуальной правоспособности (*standing*), подчеркнув необходимость доказывания того, что «интерес, который стремится защитить заявитель, предположительно, находился в зоне интересов, подлежащих регулированию или охране законом или рассматриваемыми в деле конституционными нормами»<sup>90</sup>. Поэтому необходимо доказать, что обжалуемые законоположения создают непосредственные последствия для зоны конституционно охраняемых интересов заявителя.

### 2.2.2. Права третьих лиц

Требование непосредственности предполагает утверждение заявителя о том, что обжалуемыми нормами затрагиваются его собственные конституционные права, а не права третьих лиц. В ином случае заявителю будет отказано в принятии жалобы к рассмотрению в связи с отсутствием у него процессуальной правосубъектности на подачу конституцион-

<sup>89</sup> Определение от 29 января 2009 года № 17-О-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision18623.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>90</sup> U.S. District Court for the District of Minnesota. *Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp*. Case No. 3-67 Civ. 165. Judgment of 9 January 1968 // United States Supreme Court Reports. 1970. Vol. 397. P. 153. URL: <http://supreme.justia.com/us/465/513/> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>87</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision280111.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>88</sup> СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

ной жалобы. Так, в Конституционном Суде РФ оспаривались положения уголовно-процессуального законодательства как не допускающие возможность обжалования приговора по уголовному делу, в котором заявительница имела статус свидетеля. В Определении от 26 января 2010 года № 22-О-О было подчёркнуто, что заявительница «обжаловала судебные решения не потому, что ими были нарушены её права и законные интересы, а в защиту осуждённого... В связи с этим нет оснований для вывода о том, что оспариваемые нормы нарушают её права, а потому её жалоба, как не отвечающая критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению»<sup>91</sup>.

### 2.2.3. Защиты частных, а не публичных интересов

Проявлением требования непосредственности вмешательства в конституционные права выступает запрет абстрактного нормоконтроля при рассмотрении конституционной жалобы конкретного гражданина или объединения. Иными словами, в Конституционном Суде РФ в порядке конкретного нормоконтроля недопустимой считается так называемая народная жалоба (от лат. — *actio popularis*), то есть обращение в защиту публичного интереса или конституционных прав неопределённого круга лиц. По мнению Конституционного Суда, «одна лишь абстрактная заинтересованность гражданина в поддержании конституционного правопорядка посредством устранения из правовой системы нарушающих, по его мнению, конституционные права и свободы человека и гражданина законов, в том числе в связи с имеющим место, как считает заявитель, нарушением прав и свобод других лиц либо потенциальной возможностью применения соответствующих законоположений в отношении него самого в будущем, сама по себе не создаёт предпосылок для признания обоснованности возбуждения конституционного судопроизводства, призванного обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав заявителей»

(Определение от 29 сентября 2015 года № 2002-О)<sup>92</sup>. Следует обратить внимание, что в недавних решениях Конституционный Суд истолковывает процессуальные основания допустимости конституционной жалобы всё более ограничительно по сравнению со своей прежней практикой. С одной стороны, такой строгий подход к соблюдению условия о непосредственности вмешательства в конституционные права обоснован изменением требований к допустимости конституционной жалобы, произошедшим в 2010 году<sup>93</sup>. С другой стороны, можно согласиться с профессором Е. В. Гриценко, которая считает, что «либеральный подход к оценке представленных заявителями фактов применения обжалуемых норм и индивидуальной затронутости их прав... сменился довольно жёстким формальным подходом»<sup>94</sup>.

Причём выбор либеральной или консервативной судебской идеологии при оценке условий допустимости конституционной жалобы может зависеть от внешних для органа конституционного правосудия факторов. К ним можно отнести, например, возрастание значимости для общественного мнения вопроса, который ставится перед Конституционным Судом в отдельных жалобах граждан. Успешную попытку Конституционного Суда осуществить фактический абстрактный контроль общественно значимых интересов в порядке рассмотрения конституционных жалоб нескольких граждан демонстрирует так называемое дело *о наблюдателях* (Постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П)<sup>95</sup>. Последовавшие за выборами депутатов Государственной Думы 4 декабря 2012 года общественные волнения так называемых рассерженных горожан, которые ставили под сомнение итоги голосования, не только породили либерализацию партийного и избирательного зако-

<sup>92</sup> ВКС РФ. 2016. № 1.

<sup>93</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

<sup>94</sup> Гриценко Е. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новые материально-правовые и процессуальные подходы // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5(114). С. 43–71, 55.

<sup>95</sup> СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

<sup>91</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrfl.ru/decision/KSRFDecision22812.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

нодательства, но и на практике привели к активизму Конституционного Суда. В условиях существования исключительно пропорциональной избирательной системы позиция судов общей юрисдикции по делам заявителей состояла в том, что оспариваемые ими решения избирательных комиссий затрагивали права только политических партий, а не избирательные права граждан и иных участников выборов (наблюдателей, членов избирательных комиссий). Судьи Конституционного Суда не только признали избирательное законодательство с учётом упомянутой правоприменительной практики противоречащим Конституции РФ, но и отступили от строгого следования требованию о непосредственности. По сути же, Конституционный Суд отреагировал на произошедшее ко времени избирательства возрастание у определённой части российского общества ценности конституционных избирательных прав. Тем самым повышенная значимость вопросов, связанных с предполагаемым вмешательством в конституционные права, способна смягчать требования о непосредственности.

В отличие от конституционных жалоб отдельных граждан, не столь однозначна ситуация с защитой в Конституционном Суде частных интересов по обращениям общественных объединений. Заслуживающим внимания с точки зрения защиты интересов неопределённого круга лиц представляется Определение от 26 января 2017 года № 203-О<sup>96</sup>. Общероссийская общественная организация инвалидов — Российская ассоциация незрячих студентов и специалистов оспаривала положения избирательного законодательства, исключающие возможность незрячих избирателей участвовать в сборе подписей, используя аналог собственноручной подписи. Конституционный Суд посчитал, что жалоба заявителя направлена «вне связи с какими-либо конкретными фактами нарушения прав участников общественного объединения, являвшимися предметом исследования судов и получившими правовую оценку на основании оспариваемых законоположений, то есть в порядке абстрактного нормоконтроля». Вместе с тем два судьи Конституционного Суда

представили особые мнения, не согласившись с решением большинства об отказе в принятии жалобы к рассмотрению. По мнению судьи Н. С. Бондаря, «состоявшееся в отношении [ассоциации инвалидов]... возвращение административного искового заявления о признании недействующим [административного акта], которое было направлено на защиту конкретных правовых интересов членов данной ассоциации, свидетельствует, стало быть, об имплицитном применении в отношении заявителя тех же законоположений, на основании которых судом ранее было разрешено по существу дело о законности указанного постановления; одновременно это означает исчерпание эффективных ординарных возможностей по защите избирательных прав членов ассоциации в рассматриваемом аспекте. Не признавать, в угоду следованию содержательно безупречным формальностям, такое правоприменение в качестве конкретного дела — значит оставлять без конституционно-судебных средств защиты реализацию важного электорального права в сфере политической свободы, притом для одной из наиболее социально уязвимых категорий граждан». Представленные рассуждения обуславливают вывод о том, что Конституционный Суд, учитывая социальную значимость конкретного дела, мог бы отступить от категоричного следования требованию о непосредственности в целях обеспечения баланса частных и публичных интересов.

### 2.3. Окончателность

Окончателность как признак рассматриваемого явления связана с юридической силой обжалуемых актов и завершённостью дела в ординарном суде, а в исключительных случаях также выражается в реальной угрозе вмешательства в конституционные права.

#### 2.3.1. Юридическая сила обжалуемых актов

Только окончательные решения органов государственной власти могут быть квалифицированы в качестве вмешательства в конституционные права и оспорены заявителем в Конституционном Суде РФ. Поэтому с точки зрения предмета проверки требование окончательности обуславливает допустимость конституционной жалобы исключительно в

<sup>96</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.kstrf.ru/decision/KSRFDecision261567.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

отношении обладающих юридической силой нормативных правовых актов. В соответствии с Постановлением от 6 апреля 1998 года № 11-П Конституционным Судом не осуществляется «предварительный контроль законов, не вступивших в силу, то есть не подписанных и не обнародованных Президентом Российской Федерации»<sup>97</sup>, а «утративший силу правовой акт, в связи с применением которого до введения в действие Конституции Российской Федерации могли иметь место нарушения прав и свобод граждан, не оценивается Конституционным Судом Российской Федерации с точки зрения его соответствия действующей Конституции Российской Федерации»<sup>98</sup>, поэтому производство по делу о конституционности такого акта подлежит прекращению. Соответственно, законопроекты или утратившие силу нормативные правовые акты не могут считаться вмешательствами в конституционные права, а их оспаривание будет недопустимым при подаче конституционной жалобы.

Утрата оспариваемым актом своей юридической силы, по сути, должна означать восстановление нарушенного конституционного права или устранение препятствий в его осуществлении. Согласно позиции, выраженной в Определении от 10 ноября 2002 года № 281-О, предназначение Конституционного Суда «предполагает необходимость конституционного судопроизводства в случаях, если без проверки конституционности оспариваемого закона нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены. Если же права заявителя могут быть защищены вне зависимости от признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции Российской Федерации, поставленный им вопрос не подлежит разрешению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации. Следовательно, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство по жалобе гражданина в случае утраты оспариваемыми нормами юридической силы не порождает обязанность Конституционного Суда Российской Федерации продолжать рассмотрение дела, если это не будет иметь значения

для восстановления прав и свобод заявителя, которые подлежат защите в условиях нового правового регулирования»<sup>99</sup>. В последнем аспекте отечественный орган конституционного правосудия допускает исключение из требования окончательности, когда, несмотря на отмену нормативного правового акта, сохраняются препятствия в реализации конституционного права.

### 2.3.2. Субсидиарность

Проверка вмешательства в конституционные права по признаку окончательности предполагает также оценку завершённости дела в ординарном суде. Данное требование непосредственным образом связано с subsidiarностью юрисдикции Конституционного Суда РФ по отношению к общим и арбитражным судам.

Буквальный смысл положений части 4 статьи 125 Конституции РФ и развивающие их статьи 96, 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» до внесения уже упомянутых изменений от 3 ноября 2010 года позволяли считать допустимой конституционную жалобу как в случае применения закона в конкретном деле, так и в случае, если такой закон ещё только подлежал применению. Тем самым считалось приемлемым обжалование неокончательного вмешательства в конституционные права. Согласно действующей редакции Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (пункт 2 статьи 97) и Регламенту Конституционного Суда (абзац 2 пункта 3 § 28), к рассмотрению им принимаются жалобы на нарушение конституционных прав законом, применённым в конкретном деле, рассмотрение которого уже завершено в суде<sup>100</sup>.

Ужесточение требований к допустимости конституционной жалобы в части завершённости рассмотрения дела определяется более последовательным проведением принципа subsidiarной юрисдикции Конституционного

<sup>99</sup> ВКС РФ. 2003. № 2.

<sup>100</sup> См.: Регламент Конституционного Суда РФ от 24 января 2011 года (в ред. от 10 октября 2017 года) // ВКС РФ. 2011. № 1; Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Reglament/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>97</sup> СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

<sup>98</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 года № 12-П // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

Суда. Отечественный орган конституционного правосудия неоднократно подчёркивал, что «жалоба не может быть принята им к рассмотрению, если процесс защиты прав заявителя в суде не завершён, поскольку при таких условиях её рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации предreshало бы выводы суда, тогда как Конституция Российской Федерации (статьи 118, 125 и 126) не допускает подмену судопроизводства по гражданским, административным или уголовным делам конституционным судопроизводством... которое выступает в качестве резервного и исключительного способа защиты конституционных прав граждан в тех случаях, когда у заявителя исчерпаны все другие возможности судебной защиты» (Определение от 28 сентября 2017 года № 1838-О)<sup>101</sup>. Именно идея субсидиарности конституционного судопроизводства позволяет считать в качестве вмешательства в конституционные права только завершённые государственные меры.

С формальной точки зрения, завершённость дела должна быть подтверждена в конституционном судопроизводстве посредством предоставления документа о применении конкретной нормы обжалуемого акта по отношению к заявителю. В противном случае это повлияет на допустимость конституционной жалобы. Конституционный Суд в таких случаях неоднократно подчёркивал, что, «поскольку документы, подтверждающие применение оспариваемой статьи в деле заявителя судом, к жалобе не приложены, она в указанной части не отвечает критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации и не может быть принята к рассмотрению» (Определение от 28 января 2016 года № 97-О)<sup>102</sup>.

Для более глубокого понимания требования окончательности можно обратиться к практике зарубежных органов конституционного правосудия. Кроме уже упомянутого подхода ФКС Германии, считающего, по общему правилу, финальность необходимым

признаком вмешательства в основные права, можно обратиться к сравнительно-правовым материалам, которые отражают традицию стран общего права. Так, в американском конституционном праве используется доктрина «зрелости» (от англ. — *ripeness*), которая обозначает готовность дела для судебного разбирательства. В решении от 31 марта 1998 года Верховный суд США указал, что «жалоба является “незрелой” для судебного разбирательства, если она основана на непредвиденных дальнейших событиях, которые могут не произойти, как ожидалось, или в действительности могут вообще не произойти»<sup>103</sup>. Более развёрнутую характеристику доктрины зрелости, хотя и в отношении административных актов, содержит решение Верховного суда США от 22 мая 1967 года. По мнению Суда, «основной смысл этой доктрины состоит в предотвращении втягивания судов (через уклонение их от преждевременных судебных разбирательств) в абстрактные дискуссии по вопросам административной политики, а также в защите административных органов от судебного вмешательства до тех пор, пока административный акт не будет формализован и его последствия не будут испытывать конкретным образом спорящие стороны. Эта проблема лучше всего может быть рассмотрена в двояком аспекте, требуя от нас оценки как пригодности проблемы для судебного разрешения, так и трудностей сторон в поддержании судебного разбирательства»<sup>104</sup>.

Поэтому для оценки требования окончательности важное значение приобретает, по сути, и принцип разделения властей. В соответствии с этой основой конституционного строя преждевременный контроль Конституционным Судом РФ законов, в том числе с учётом их судебного истолкования или при-

<sup>103</sup> United States Supreme Court (*далее* — USSC). *Texas v. United States*. Case No.15-674. Judgment of 23 June 2016 // United States Supreme Court Reports. 1998. Vol. 523. P.296; P.307. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/523/296/case.html> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>104</sup> USSC. *Abbott Laboratories v. Gardner*. Case No.39. Argued 16 January 1967; Decided 22 May 1967 // United States Supreme Court Reports. 1967. Vol. 387. P.136; P.148. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/387/136/case.html> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>101</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision296465.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>102</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision223001.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

менения административными органами, будет подрывать независимость иных судов и должное усмотрение органов исполнительной власти в процессе осуществления вмешательства в конституционные права.

Данный вывод не может отрицать возможность органа конституционного правосудия в качестве исключения отступить от требования окончательности и оценивать в качестве вмешательства случаи, когда имеется реальная угроза причинения вреда конституционным правам заявителя. В связи с этим можно согласиться с рассуждениями судьи Г. А. Гаджиева о том, что «возможны исключительные случаи, когда необходимо оперативное реагирование Конституционного Суда на сложившуюся ситуацию: в таких случаях ожидание решений судов первой, апелляционной и кассационной инстанций (с тем чтобы рассмотрение дела могло считаться завершённым в суде...) способно иметь серьёзные негативные последствия как для заявителя, так и для иных лиц»<sup>105</sup>. С представленным мнением фактически солидарен судья С. П. Маврин, который не исключает возможности для Конституционного Суда, «исходя из необходимости защиты конституционных прав граждан, принимать заявления граждан в том случае, когда по каким-либо причинам они не имели реальной возможности обратиться в суд для рассмотрения своего дела»<sup>106</sup>. Поэтому при наличии веских причин, по которым граждане не имели объективной возможности обратиться в суд, или существует угроза серьёзного вреда заявителю, из требования окончательности вмешательства в конституционные права допустимы определённые исключения.

### 2.3.1. Угроза вмешательства

Уже в своей ранней практике Конституционный Суд РФ допускал исключения из требования окончательности, когда вмешательство

связывалось лишь с угрозой конституционным правам заявителя в будущем. Например, в известном деле по жалобе В. А. Аветяна в качестве вмешательства в конституционные права на личную неприкосновенность и судебную защиту было признано положение уголовно-процессуального законодательства, не допускавшее возможности обжаловать в суде постановление об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, которое исполнено не было, то есть не являлось окончательным (Постановление от 3 мая 1995 года № 4-П). Среди прочего, Конституционный Суд подчеркнул, что «с момента вынесения постановления у государственных органов возникает право ограничивать свободу указанных лиц и применять к ним соответствующие меры принуждения»<sup>107</sup>. Хотя лицо фактически не лишалось свободы, существовала реальная угроза для осуществления государством такого вмешательства. При этом именно в силу особой значимости конституционных прав, затрагиваемых в данном деле, даже угроза была квалифицирована органом конституционного правосудия в качестве вмешательства. Кроме того, необходимо учитывать интенсивность самих уголовно-процессуальных мер, угроза реализации которых составляла существенное вмешательство в конституционные права заявителя.

Исключение из общего правила об окончательности имеется и в недавних решениях Конституционного Суда. По сути, такое исключение обосновывается в деле, связанном с обжалованием правовых актов органов Санкт-Петербурга о передаче Исаакиевского собора Русской православной церкви. Группа депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга пыталась обжаловать документ о передаче собора в порядке административного судопроизводства. Административные иски были оставлены без удовлетворения со ссылкой на то, что сам документ о передаче Исаакиевского собора не является окончательным, а значит, не составляет вмешательства в права граждан. Суд общей юрисдикции полагал, что подобные акты не затрагивают права граждан, поскольку представляют собой лишь предварительный документ. Вместе с тем Конституционный Суд в Определении от 18 июля 2017 года № 1447-О

<sup>105</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 года № 447-О-О (Мнение судьи Г.А. Гаджиева) // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksgf.ru/decision/KSRFDecision95413.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>106</sup> Шиняева Н. Новое законодательное урегулирование не ограничивает прав граждан на обращение в КС // Право.Ru. 2011. 21 апреля. URL: <https://pravo.ru/review/view/52760/> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>107</sup> СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.

подчеркнул, что «действующее административное процессуальное законодательство не препятствует оспариванию решений субъектов публичной власти на основании достоверного предположения о том, что реализация этих решений, не повлекшая нарушения тех или иных прав и свобод непосредственно на момент предъявления лицом административного искового заявления, неизбежно приведёт к их нарушению»<sup>108</sup>. Отсюда даже сама угроза реализации правового акта может рассматриваться как вмешательство в конституционные права. Причём такой вывод имеет значение не только для административного, но и, собственно, для конституционного судопроизводства, поскольку Конституционным Судом в этом деле не отрицалось затрагивание оспариваемыми актами конституционно гарантируемых прав.

## 2.4. Принудительный характер

Последним признаком рассматриваемой категории выступает принудительный характер. Эта особенность вытекает из оформления вмешательства в конституционные права посредством нормативных актов (законов, административных актов, актов официального толкования), содержащих общеобязательные правила поведения, или индивидуальных актов (судебные решения), которые хотя и касаются конкретного случая или отдельного лица, но также содержат подлежащие принудительному исполнению предписания.

### 2.4.1. Неблагоприятные последствия

Как отмечает Конституционный Суд РФ, возможность обжалования в порядке конституционной жалобы применённого судом в конкретном деле закона «неразрывно связана с реализацией целей по восстановлению гражданином посредством конституционного судопроизводства своих нарушенных прав. Соответственно, осуществление конституционного судопроизводства в порядке так называемого конкретного нормоконтроля обусловлено наличием для заявителя тех или иных препятствий в реализации его прав или же обременений,

возникших при применении в отношении него норм закона и не устранённых по итогам завершившегося рассмотрения его конкретного дела судом; решение вопроса о конституционности предписаний закона является в таких случаях необходимым и адекватным средством для устранения нарушений» (Определение от 29 сентября 2015 года № 2002-О)<sup>109</sup>. Отсюда принудительный характер тесным образом связан с возможностью рассмотрения дел по жалобам граждан в порядке конституционного судопроизводства. Если неблагоприятные последствия для осуществления конституционных прав или вред заявителю были устранены в обычном судебном порядке, то обжалуемые акты не могут быть квалифицированы как вмешательства (Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 года № 1248-О-О)<sup>110</sup>. Соответственно, требование принудительности вмешательства не столько отражает императивный характер положений оспариваемого акта, сколько связывает с неблагоприятными препятствиями, которые не могут быть устранены иначе, кроме как в порядке конституционного судопроизводства.

### 2.4.2. Информационные вмешательства

В зарубежной конституционной судебной практике встречались пограничные случаи, когда вопрос о вмешательстве в конституционные права ставился в отношении поведения органов публичной власти, которое нельзя, на первый взгляд, считать обязательным. Например, ФКС Германии неоднократно сталкивался с ситуациями, которые не укладывались в узкие рамки догматических подходов об императивном характере классических вмешательств в основные права. В одном деле рассматривался вопрос о публикации списка вин, содержащих вредное вещество (диэтиленгликоль). Такое публичное информационное сообщение государственных органов содержало негативные оценки конкретного продукта и было адресовано потребителям, но по сути представляло собой вмешательство в конституционную свободу профессий

<sup>108</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrif.ru/decision/KSRFDecision280990.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>109</sup> ВКС РФ. 2016. № 1.

<sup>110</sup> Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrif.ru/decision/KSRFDecision44503.pdf> (дата обращения: 01.12.2017).

производителей вин<sup>111</sup>. В другом случае ФКС Германии в уже цитируемом решении от 26 июня 2002 года признал вмешательством в конституционную свободу религии информационные материалы и высказывания представителей государственных органов, характеризующие движение индийского духовного и религиозного лидера «Ошо» и его сторонников как «псевдорелигиозную» или деструктивную секту. Поэтому даже информация, исходящая от государственных органов, может представлять собой вмешательство в конституционные права.

Похожие примеры встречаются и в практике Конституционного Суда РФ, который квалифицирует информационные материалы федеральных органов исполнительной власти в качестве обязательных актов, вмешивающихся в предусмотренную статьёй 34 Конституции РФ право предпринимательской деятельности (Постановление от 31 марта 2015 года № 6-П)<sup>112</sup>. По мысли Конституционного Суда, акты информационно-разъяснительного характера, принимаемые Федеральной налоговой службой, обеспечивают «единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации. Такие акты адресованы непосредственно налоговым органам и должностным лицам, применяющим соответствующие законоположения. Обязательность содержащихся в них разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена. Вместе с тем — поскольку в силу принципа ведомственной субординации территориальные налоговые органы обязаны в правоотношениях с налогоплательщиками руководствоваться исходящими от Федеральной налоговой службы разъяснениями норм налогового законодательства — такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределённого круга налогоплательщиков». В данном случае страж российского Основного закона не признаёт обязательными сами письма федерального ведомства о толковании законодательства, а,

скорее, указывает на их императивные правоприменительные последствия для носителей конституционных прав.

### 2.4.3. Фактические вмешательства

Рассматриваемый признак связан с ситуациями, когда формально отсутствует принуждение в отношении носителя конституционных прав, но результаты определённого поведения органов публичной власти создают серьёзные препятствия в осуществлении этих прав. Наиболее известным примером таких фактических вмешательств выступает доктрина «охлаждающего эффекта» (*Chilling effect doctrine*). Эта доктрина изначально использовалась Верховным судом США в отношении свободы выражения мнения и означала создаваемый законом или практикой его применения эффект, в результате которого лицо отказывалось от пользования конституционным правом<sup>113</sup>. Подробную характеристику рассматриваемой доктрины содержит особое мнение судьи У.Дж.Бреннана в деле *Walker v. City of Birmingham* (решение от 12 июня 1967 года)<sup>114</sup>. Судья обратил особое внимание на необходимость «защиты вопреки государственным интересам тех свобод, отстаивание которых выступает результатом предыдущих вмешательств в их использование или регулирования неопределённым или чрезмерным образом либо способом, который даёт неконтролируемое усмотрение ограничивать их осуществление индивидом или их объединением. С тем, чтобы дать необходимую “передышку” (*breathing space*) для сохранения этих свобод, Суд модифицировал традиционные правила процессуальной правоспособности (*standing*) и преждевременности обращения (*prematurity*)... Мы уточнили как материальные права, так и процессуальные гарантии, несмотря на различные противоречащие интересы, чтобы соответствовать более важной обязанности по охране всех индивидов от “охлаждающего эффекта” в осуществ-

<sup>113</sup> West's Encyclopedia of American Law / ed. by J. Lehman, S. Phelps. 2<sup>nd</sup> ed. Detroit, MI : Thomson ; Gale, 2005. P. 370.

<sup>114</sup> USSC. *Walker v. City of Birmingham*. Case No. 249. Judgment of 12 June 1967 // United States Supreme Court Reports. 1967. Vol. 388. P. 307, 344–345. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/388/307/case.html> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>111</sup> См.: BVerfG. *Glykol*. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91. Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juni 2002. URL: [http://www.bverfg.de/e/rs20020626\\_1bvr055891.html](http://www.bverfg.de/e/rs20020626_1bvr055891.html) (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>112</sup> СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

влении предусмотренных первой поправкой [к Конституции США] свобод, порождённого неопределённостью, чрезмерным и неконтролируемым усмотрением по ограничению в использовании этих свобод». Модификация материального и процессуального компонентов соответствующих конституционно гарантированных прав была обоснована их особой значимостью для демократического государства. Именно эти обстоятельства позволили Верховному суду США отступить от общего правила, касающегося завершённости дела в нижестоящих судах при судебном обжаловании нарушенных прав.

Вслед за США доктрина охлаждающего эффекта нашла своё применение в других юрисдикциях, включая международные суды. Так, Европейский Суд по правам человека аналогичным образом использует данную концепцию для оценки приемлемости вмешательств в свободу выражения мнений и прессы (статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). В Постановлении от 27 марта 1996 года по делу *Гудвин [Goodwin] против Соединённого Королевства* было подчёркнуто, что «свобода слова составляет одну из главных опор демократического общества и что предоставляемые прессе гарантии имеют особенно большое значение... Защита журналистских источников информации является одним из основополагающих условий свободы печати... При отсутствии подобной защиты источники не стали бы оказывать содействие прессе, что отрицательно сказалось бы на способности прессы предоставлять точную и надёжную информацию по вопросам, представляющим общественный интерес. В результате жизненно важная роль прессы как «сторожевого пса» публичных интересов (*public-watchdog*) была бы подорвана. Принимая во внимание важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и охлаждающий эффект, который судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати, подобная мера не может считаться совместимой со статьёй 10 Конвенции, если она не оправдывается более важным требованием публичного интереса» (§ 39)<sup>115</sup>.

Европейский Суд по правам человека использует доктрину охлаждающего эффекта в делах против России при оценке вмешательства в свободу выражения мнения. В Постановлении от 26 февраля 2009 года по делу *Кудешкина против Российской Федерации* рассматривалась жалоба заявительницы, которая занимала должность судьи и была привлечена к дисциплинарной ответственности за критические высказывания о судебной системе России. Европейский Суд по правам человека напомнил «об «охлаждающем эффекте», который опасение подвергнуться наказанию оказывает на осуществление свободы выражения мнения... Это воздействие, которое наносит вред обществу в целом... спорное наказание было несоразмерно суровым по отношению к заявительнице и, кроме того, могло оказать «охлаждающий эффект» на судей, желающих принять участие в публичной дискуссии об эффективности судебных институтов» (§ 99–100)<sup>116</sup>. В практике Европейского Суда по правам человека доктрина охлаждающего эффекта приобрела более широкую сферу действия. В частности, она использовалась Европейским Судом по правам человека в отношении конвенционного права заявителей и их представителей на индивидуальное обращение в тех случаях, когда государственные органы осуществляли давление в формах, относящихся не только «к прямому насилию и явным актам запугивания заявителей или их представителей, но также и к иным ненадлежащим косвенным действиям или контактам, направленным на то, чтобы разубедить или помешать указанным лицам использовать конвенционные средства правовой защиты или «охладить» их намерение осуществлять право на подачу индивидуальной жалобы» (Постановление от 7 июня 2007 года по делу *Нурмагомедов против Российской Федерации*)<sup>117</sup>.

Наряду с представленной зарубежной и международной судебной практикой схожие подходы использовал Конституционный Суд РФ, признавая меры уголовно-процессуального характера в качестве фактических вме-

<sup>115</sup> Европейский Суд по правам человека: Избранные решения : в 2 т. Т. 2. М. : Норма, 2000. С. 182–195.

<sup>116</sup> Российская хроника Европейского Суда. Приложение к «Бюллетеню Европейского Суда по правам человека». Специальный выпуск. 2010. № 4. С. 49–72.

<sup>117</sup> Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 5. С. 89–100.

шательств в конституционное право на свободу и личную неприкосновенность. По мнению Конституционного Суда, понятие «лишение свободы», используемое в статье 22 Конституции РФ, «охватывает собой любые вводимые в отраслевом законодательстве ограничения, если они фактически влекут лишение свободы (будь то санкция за правонарушение или принудительные меры обеспечительного характера)» (Постановление от 23 мая 2017 года № 14-П)<sup>118</sup>. Следовательно, Конституционный Суд может квалифицировать определённые государственные меры в силу их тяжести или интенсивности воздействия на заявителя в качестве фактических вмешательств в конституционные права.

### 3. Заключение

Таким образом, можно прийти к общим выводам.

Во-первых, вмешательство в конституционное право представляет собой оформленную законом или при наличии неразрывной связи с законоположениями административную меру и судебное решение, реализуемые в необходимых случаях в принудительном порядке органами публичной власти или при условии делегирования отдельных государственных полномочий организациями, которые непосредственно вторгаются в защищаемую сферу конкретного конституционного права заявителя и тем самым создают окончательное препятствие или его реальную угрозу для осуществления такого права.

Во-вторых, в практике конституционного правосудия категория «вмешательство» является важной с точки зрения юридической аргументации. Зачастую предписания Основного закона, устанавливающие общие подходы к рассматриваемому понятию или закрепляющие вмешательства в отдельные конституционные права, неизбежно порождают противоречивое толкование в судопроизводстве по жалобам граждан. Сама возможность вмешательства в конституционные права и его допустимые пределы связана с дискурсивным подходом к конституционному правосудию. В соответствии с распределением бремени доказывания стороны конституционного судопроизводства могут строить линию своей

аргументации вокруг наличия или отсутствия отдельных признаков вмешательства в нормативное содержание конкретного конституционного права.

В-третьих, наряду с оформлением вмешательств в конституционные права посредством закона в формальном (включая федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации) или материальном смысле (не законодательных актов Федерального Собрания Российской Федерации и нормативных указов Президента РФ), Конституционный Суд РФ фактически расширяет предмет оспаривания по жалобам граждан за счёт включения административных актов и судебных решений, а также косвенно корпоративных актов или поведения частных лиц в случае нарушения государством в последнем случае собственных позитивных обязательств по гарантированию соответствующих прав.

В-четвёртых, требование о непосредственности как признак вмешательства выражается в трёх основных моментах: 1) наличие связи между оспариваемым актом и содержанием конституционных прав; 2) обжалование заявителем нарушения собственных прав, а не прав третьих лиц; 3) отсутствие в конституционной жалобе черт абстрактной защиты публичных интересов. Для квалификации в качестве вмешательства государственные меры должны быть окончательными и обладать принудительным характером.

В-пятых, приём, предполагающий соединение материальных и процессуальных аспектов защиты конституционных прав от вмешательств, позволил выявить ряд новых научных результатов. Конституционные права как самостоятельное юридическое явление есть не что иное, как средство, защищающее от вмешательства, в первую очередь, со стороны законодателя. С таких позиций, например, могут быть разграничены конституционные права и субъективные публичные права (административные субъективные права). В первом случае адресатом будет выступать законодательный орган власти, ответственный в силу своего представительного характера за регулирование и конкретизацию наиболее важных интересов индивидов и из объединений. Причём конституционные права немыслимы без конституционной судебной защиты, а значит, и самостоятельного органа конституционного правосудия. Во втором случае

<sup>118</sup> СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3473.

субъективные публичные права защищают от вмешательств органов исполнительной власти или образований, которые наделены законом административными полномочиями. Отсюда категория «вмешательство в субъективные публичные права» должна ещё получить освещение в отечественной доктрине административного права. С процессуальной точки зрения требует уточнения характер соотношения конституционного и административно-судопроизводства в плане объектов нормоконтроля (например, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы субъектов Российской Федерации), а также последовательного осуществления принципа субсидиарной юрисдикции Конституционного Суда РФ по отношению к иным судам.

Библиографическое описание:

Должиков А. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное. 2018. № 1 (122). С. 80–112.

## Is the glass half-empty or half-full? Interference as a form of constitutional rights' limitation

Aleksei Dolzhikov

Candidate of Sciences (Ph.D.) in Law, Associate Professor, Department of the Constitutional Law, Faculty of Law at Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia (e-mail: a.dolzhikov@spbu.ru).

### Abstract

Limitation of constitutional rights is among the most widespread concepts of Russian constitutionalism. At the same time, constitutional text, the doctrine and case-law of the Constitutional Court of the Russian Federation often use this term for absolutely different legal phenomena. Through analysis of interference as a form of constitutional rights' limitation one could solve such a terminological issue. The paper also tries to clarify the most important part of the constitutional adjudication connected with examination of interference in constitutional rights of an applicant. From such a point of view, in the first part of the paper the author makes some introductory remarks. A prerequisite for the further analysis is examination of influence of ideology on a research of interference in constitutional rights and importance of this subject-matter in the view of legal dogmatic as well as constitutional jurisprudence. In this part the author puts forward an argument that the considerable attention to the concept of limitation of constitutional rights in the domestic doctrine is a feature to the surviving socialist legal tradition. Comparative legal materials, first of all a so called classical concept of interference in state law of Germany and corresponding case-law of the Federal constitutional court, are used for the analysis of the considered constitutional phenomenon. Applying such comparative legal approach in the second part of paper, the author analyses four main characteristics of inter-

ference in constitutional rights in case-law of the Constitutional Court of the Russian Federation, including legal enactment, directness, ripeness, and imperative character. The examples of such a case-law refer to complex perception of the material rules limiting the scope of constitutional rights and procedural rules, establishing admissibility criteria for constitutional complaint of individuals and groups.

### Keywords

constitutional rights; constitutional justice; limitation of constitutional rights; interference into constitutional rights.

### Citation

Dozhikov A. (2018) *Stakan napolovinu polon ili pust? Vmeshatel'stvo kak forma ogranicheniya konstitutsionnykh prav* [Is the glass half-empty or half-full? Interference as a form of constitutional rights' limitation]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 1, pp. 80–112. (In Russian).

### References

- Ageev V. N. (2006) *Konstitutsionnye ogranicheniya osnovnykh prav i svobod lichnosti v Rossiyskoy Federatsii: teoriya, istoriya, praktika: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional limitations of the fundamental rights and freedoms of the individual in the Russian Federation: theory, history, practice: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Kazan. (In Russian).
- Ageev V. N. (2006) *Konstitutsionnye ogranicheniya osnovnykh prav i svobod lichnosti v Rossiyskoy Federatsii: teoriya, istoriya, praktika: Monografiya* [Constitutional limitations of the fundamental rights and freedoms of the individual in the Russian Federation: theory, history, practice: Monograph], Kazan: Izdatel'stvo KGU. (In Russian).
- Alebastrova I. A. (2015) *Konstitutsionnyy printsip neotchuzhdaemosti prav cheloveka i ikh ogranicheniya: problemy sovmestimosti* [The constitutional principle of inalienability of human rights and their limitations: compatibility problems]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 3, pp. 93–96. (In Russian).
- Ashikhmina A. V. (2008) *Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal mechanism for limiting the rights and freedoms of the human and the citizen in the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Ashikhmina A. V., Epifanov A. E., Abdrashitov V. M. (eds.) (2008) *Mekhanizm ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Monografiya* [The mechanism of limitation of human rights and freedoms in the Russian Federation: Monograph], Volgograd: Izdatel'stvo VolGU. (In Russian).
- Baranov V. M. (ed.) (1998) *Teoriya i praktika ogranicheniya prav cheloveka po rossiyskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu: sbornik nauchnykh trudov* [The theory and practice of limiting human rights under Russian law and international law. Collection of scientific papers.], in 2 vols., Nizhny Novgorod: Izdatel'stvo Nizhegorodskogo yuridicheskogo instituta MVD RF. (In Russian).
- Baranova M. V., Kozlov A. V. (2008) *Ogranichenie prav cheloveka (po "goryachim sledam" Vserossiyskogo nauchno-prakticheskogo seminar "Ogranichenie prav i svobod cheloveka: teoriya, praktika, tekhnika" (Suzdal, 2–4 oktyabrya 2008 goda))* [Limitation of human rights (In the aftermath of the All-Russian Scientific and Practical Seminar "Limitation of human rights and freedoms: theory, practice, technique", October 2–4, Suzdal)]. *Yuridicheskaya tekhnika*, no. 2, pp. 190–211. (In Russian).

- Barbin V. V. (2003) *Konstitutsionno-pravovye osnovaniya ogranicheniy osnovnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina i ikh realizatsiya v deyatel'nosti organov vnutrennikh del: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal basis for limitations of the fundamental rights and freedoms of a person and citizen and their implementation in the activities of internal affairs agencies: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Belomestnykh L. L. (2003) *Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina (teoreticheskiy aspekt): Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Limitation of rights and freedoms of the human and the citizen (theoretical aspect): Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Belomestnykh, L. L. (2003) *Ogranichenie prav cheloveka: Monografiya* [Limitation of human rights: Monograph], Moscow: AEFP. (In Russian).
- Belov S. A., Kudryashova O. A. (2012) Zaimstvovanie modeley konstitutsionnogo kontrolya v pravovoy sisteme Rossii [Transfer of constitutional review models in the legal system of Russia]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiviya*, no. 6, pp. 25–38. (In Russian).
- Blokhin P. D., Kryazhkova O. N. (2014) *Kak zashchitit' svoi prava v Konstitutsionnom Sude: Prakticheskoe rukovodstvo po obrashcheniyu s zhaloboy v Konstitutsionnyy Sud Rossii* [How to protect their rights in the Constitutional Court: Practical guide on the applying of a complaint to the Constitutional Court of Russia], Moscow: Institute of Law and Public Policy. (In Russian).
- Brezhnev O. V. (2006) Problema "sovmestnoy kompetentsii" v sfere sudebnogo normokontrolya v Rossii i puti eyo resheniya [The problem of "joint competence" in the sphere of judicial review in Russia and the ways of its solution]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 6, pp. 75–82. (In Russian).
- Dembour M.-B. (2006) *Who Believes in Human Rights? Reflections on the European Convention*, New York: Cambridge University Press.
- Dolzhikov A. V. (2003) *Konstitutsionnye kriterii dopustimosti ogranicheniya osnovnykh prav cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional criteria for the admissibility of the limitation of fundamental human rights and citizenship in the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Tyumen. (In Russian).
- Dolzhikov A. V. (2009) Konstitutsionnaya otsylka k zakonu i razgranichenie zakonodatel'nykh polnomochiy v sfere osnovnykh prav [The constitutional limitation reference to law the delimitation of legislative powers in the sphere of fundamental rights]. *Altayskiy vestnik gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby*, no. 4, pp. 29–34. (In Russian).
- Dolzhikov A. V. (2011) Ogranichenie konstitutsionnykh prav i rodstvennye yuridicheskie kategorii [Limitation of constitutional rights and related legal categories]. In: Akimova I. L., Dolzhikov A. V., Nevinsky V. V. (eds.) *Lichnost'—obshchestvo—gosudarstvo: konstitutsionnaya doktrina i praktika vzaimodeystviya v sovremennoy Rossii* [Personality—society—state: constitutional doctrine and practice of interaction in modern Russia], Barnaul: Izdatel'stvo Altayskogo universiteta, pp. 74–101. (In Russian).
- Dolzhikov A. V. (2012) Vliyaniye konstitutsionnykh prav na rossiyskuyu pravovuyu sistemu [Influence of constitutional rights on the Russian legal system]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*, no. 6, pp. 109–120. (In Russian).
- Dworkin R. (2004) *O pravakh vser'yoaz* [Taking Rights Seriously], M. D. Lakhuti, L. B. Makeeva (transl.), Moscow: ROSSPEN. (In Russian).
- Ebzeev B. S. (2005) Ogranicheniya konstitutsionnykh prav: sposoby i dopustimyye Konstitutsiesy RF predely [Limitations of constitutional rights: the ways and limits allowed by the Constitution of the Russian Federation] In: Tiunov O. I. (ed.) *Konstitutsionnye prava i svobody cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation], Moscow: Norma, pp. 309–314. (In Russian).
- Elinskiy A. V. (2011) Forma osparivaemogo akta kak kriteriy dopustimosti ego proverki v protsedure konstitutsionnogo sudoproizvodstva po zhalobam grazhdan i zaprosam sudov v chasti voprosov, kasayushchikhsya ugovolno-pravovoy sfery [The form of the challenged act as a criterion for the admissibility of its examination in the procedure of constitutional legal proceedings on complaints of citizens and requests of the courts regarding the criminal law issues]. In: Knyazev S. D., Mityukov M. A., Stanskikh S. N. (eds.) *Aktual'nye voprosy konstitutsionnogo pravosudiviya (po materialam "Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiviya")* [Topical issues of constitutional justice (based on the materials of the Journal of Constitutional Justice)], Moscow: Wolters Kluwer, pp. 487–496. (In Russian).
- Enders Ch. (2011) Die Lehre von den verfassungsimmanenten Grundrechtsschranken oder: vom Schicksal der Freiheit in einer Dogmatik ohne Theorie. In: Appel I., Hermes G., Schönberger Ch. (eds.) *Öffentliches Recht im offenen Staat: Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, pp. 283–301.
- Gardbaum S. (2007) Limiting constitutional rights. *UCLA Law Review*, vol. 54, pp. 789–854.
- Gretsova E. E. (2009) *Pravomernyye ogranicheniya prav i svobod cheloveka v mezhdunarodnom prave: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Lawful limitations on human rights and freedoms in international law: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Gritsenko E. (2016) Munitsipal'naya reforma v fokuse resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossii: novyye material'no-pravovyye i protsessual'nye podkhody [Municipal reform in the focus of the decisions of the Constitutional Court of Russia: new substantive and procedural approaches]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*, no. 5, pp. 43–71. (In Russian).
- Harris D., O'Boyl M., Beyts E., Bakli K. (2016) *Pravo Evropeyskoy konventsii po pravam cheloveka* [Harris D., O'Boyle M., Bates E., Buckley C. Law of the European Convention on Human Rights], V. A. Vlasikhin [et al.] (transl.), Moscow: Razvitie pravovykh sistem. (In Russian).
- Hiebert J. (1990) The evolution of the Limitation Clause. *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 28, no. 1, pp. 103–134.
- Höfling W. (1994) Grundrechtstatbestand – Grundrechtsschranken – Grundrechtsschrankenschranken. *Jura*, no. 3, pp. 169–173.
- Holoubek M. (2007) Der Grundrechtseingriff – Überlegungen zu einer grundrechtsdogmatischen Figur im Wandel. In: Merten D., Papier H.-J. (eds.) *Grundsatzfragen der Grundrechtsdogmatik*, Heidelberg: Müller, pp. 17–34.
- Izenzee Y., Kirkhoff P. (eds.) (1994) *Gosudarstvennoye pravo Germanii* [Izenzee J., Kirkhoff P. The state law of Germany], in 2 vols., vol. 2, Moscow: The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. (In Russian).
- Kazantsev S. M. (2015) Proverka podzakonnykh normativnykh pravovykh aktov Konstitutsionnym Sudom Rossiyskoy Federatsii [Examination of by-laws by the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiviya*, no. 1, pp. 1–6. (In Russian).
- Kloepfer M. (1984) Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel. *Juristen Zeitung*, vol. 39, no. 15/16, pp. 685–695.
- Knyazev S. D. (2011) Konstitutsionnaya zhaloba v Rossiyskoy Federatsii: zakonodatel'naya model' i sudebnaya interpretatsiya [Constitutional com-

- plaint in the Russian Federation: the legislative model and judicial interpretation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, no. 1, pp. 25–32. (In Russian).
- Kovalenko K. A. (2012) Ponyatie “slozhivshayasya pravoprimeritel'naya praktika” v federal'nom konstitutsionnom sudoproizvodstve [The concept of „established legal practice” in the federal constitutional justice]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, no. 1, pp. 8–13. (In Russian).
- Krasnov M. (2013) Nekotorye aspekty problemy. Ogranicheniya konstitutsionnykh prav (na primere ekonomicheskikh prav) [Some aspects of the issue. Limitations of constitutional rights (on the example of economic rights)]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 1, pp. 82–93. (In Russian).
- Krasnov M. A. (2009) Ogranichenie prav cheloveka ili poisk ikh estestvennykh predelov? [Limitation of human rights or the search for their natural limits?]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no. 2, pp. 103–115. (In Russian).
- Kvitko A. F. (2007) *Konstitutsionno-pravovye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal bases of limitation of the rights and freedom of the human and the citizen in the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Lapaeva V. V. (1982) *Voprosy prava v “Kapitale” K. Marksa* [Legal issues in K. Marx's Capital], Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian).
- Lapaeva V. V. (2016) Vozmozhnosti razvitiya chelovekotsentristskogo potentsiala Konstitutsii RF (na primere tolkovaniya ch. 3 st. 32) [Possible development of the human-centered potential of the Constitution of the Russian Federation (on the example of the interpretation of part 3 of Article 32)]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie*, no. 1, pp. 110–125. (In Russian).
- Lapaeva V. V. (2005) Problema ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Konstitutsii RF (opyt doktrinal'nogo osmysleniya) [The issues of limitation of the rights and freedoms of the human and the citizen in the Constitution of the Russian Federation (experience of doctrinal reflection)]. *Zhurnal rossiyского prava*, no. 7, pp. 13–23. (In Russian).
- Lazarev V. V. (2009) Ogranichenie prav i svobod kak teoreticheskaya i prakticheskaya problema [Limitation of rights and freedoms as a theoretical and practical issue]. *Zhurnal rossiyского prava*, no. 9, pp. 35–47. (In Russian).
- Lehman J., Phelps S. (ed.) (2005) *West's Encyclopedia of American Law*, 2nd ed., Detroit: Thomson; Gale.
- Leibo Yu. I., Tolstopiatenko G. P., Eckstein K. A. (2000) *Nauchno-prakticheskii kommentariy k glave 2 Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii “Prava i svobody cheloveka i grazhdanina”* [Scientific and practical commentary to Chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation “Human and Citizen's Rights and Freedoms”], K. A. Eckstein (ed.), 2nd ed., revised and updated, Moscow: EKOM. (In Russian).
- Lenin V. I. (1970) O zadachakh Narkomyusta v usloviyakh novoy ekonomicheskoy politiki. Pis'mo D. I. Kurskomu [On the tasks of the People's Commissariat for Justice under the New Economic Policy]. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochineniy* [Complete works], vol. 44, Moscow: Izdatel'stvo politicheskoy literatury, pp. 396–400. (In Russian).
- Mal'ko A. V. (2003) *Stimuly i ogranicheniya v prave: Monografiya* [Stimulations and limitations in the law: Monograph], Moscow: Yurist. (In Russian).
- Malinovskaya V. M. (2007) *Pravomernoe ogranichenie konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [The lawful limitation of constitutional rights and freedoms of a person and citizen in the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Manko R. (2014) Vyzhila li sotsialisticheskaya pravovaya traditsiya? Vzglyad iz Pol'shi [Mańko R. Has the socialist legal tradition survived? A Polish perspective]. *Vestnik grazhdanskogo prava*, vol. 14, no. 2, pp. 238–266. (In Russian).
- Mańko R. (2016) Ideology and Legal Interpretation: Some Theoretical Considerations. In: K. Torgāns [et al.] (ed.) *Constitutional Values in Contemporary Legal Space*, vol. I, Riga: University of Latvia Press, pp. 117–126.
- Marks K. (1955) K evreyskomu voprosu [Marx K. On the Jewish question]. In: Marks K., Engel's F. *Sochineniya* [Marx K., Engels F. Works], 2nd ed., vol. 1, Moscow: Politizdat, pp. 382–413. (In Russian).
- Marks K. (1961) Kapital. T. 2 [Marx K. Capital. Vol. 2]. In: Marks K., Engel's F. *Sochineniya* [Marx K., Engels F. Works], 2nd ed., vol. 24, Moscow: Politizdat. (In Russian).
- Maslennikova S. V. (2015) Peredacha gosudarstvennykh polnomochiy organizatsiyam: pravovoy mekhanizm [Delegation of state powers to organizations: a legal mechanism]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 5, pp. 28–38. (In Russian).
- Moskalenko T. O. (2012) *Konstitutsionno-pravovye osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v tselyakh obespecheniya bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal basis for the limitation of human and civil rights and freedoms in order to ensure the security of the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Nurmagambetov R. G. (2006) *Zaprety i ogranicheniya v konstitutsionnom prave: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Prohibitions and limitations in constitutional law: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Chelyabinsk. (In Russian).
- Pchelintsev S. V. (2006) *Problemy ogranicheniya prav i svobod grazhdan v usloviyakh oboychykh pravovykh rezhimov: Monografiya* [Problems of limitation of the rights and freedoms of citizens in case of emergency. Monograph], Moscow: Norma. (In Russian).
- Pereverzev A. A. (2006) *Osnovaniya ogranicheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Basis for limiting the constitutional rights and freedoms of a person and citizen in the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Stavropol. (In Russian).
- Podmarev A. A. (2001) *Konstitutsionnye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional basis of limitation of human rights and freedoms in the Russian Federation: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Saratov. (In Russian).
- Rassolova E. Sh. (2009) *Ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Limitations on human and civil rights and freedoms in the Russian Federation: constitutional and legal research: Abstract of dissertation... candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Sachs M. (2016) *Verfassungsrecht II: Grundrechte*, Berlin; Heidelberg: Springer.
- Shchegoleva N. A. (2009) *Konstitutsionno-pravovye osnovy ogranicheniy prav i svobod grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: Monografiya* [Constitutional legal basis of limitation of the rights and freedom of citizens in the Russian Federation. Monograph], Orel: ORAGS. (In Russian).
- Shaklein N. I. (2006) *Ogranichenie prav i svobod cheloveka v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye voprosy: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk*

- [Limitation of human rights and freedoms in the Russian Federation: constitutional and legal issues: Abstract of dissertation. . . candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Shinyaeva N. (2011) *Novoe zakonodatel'noe uregulirovanie ne ogranichivaet prav grazhdan na obrashchenie v KS* [The new legislative regulation does not limit citizens' rights to apply to the Constitutional Court]. Available at: <https://pravo.ru/review/view/52760/> (accessed: 01.12.2017). (In Russian).
- Sivitskiy V. A. (2010) *Prezumpsiya konstitutsionnosti normativnogo pravovogo akta: ot del'nye aspekty* [Presumption of the constitutionality of a regulatory legal act: certain issues]. *Yuridicheskaya tekhnika*, no. 4, pp. 499–502. (In Russian).
- Smirnov A. A. (2007) *Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina Rossiyskoy Federatsii pri obespechenii oborony strany i bezopasnosti gosudarstva: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Limitation of the rights and freedoms of a human and citizen of the Russian Federation ensuring the defense and state security: Abstract of dissertation. . . candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Tikhomirov Yu. A., Arkhipova N. I., Kozyakova N. I. (eds.) (2001) *Pravovye svobody i pravovye ogranicheniya: Sb. st. po mater. I Vseros. mezhvuz. nauch.- prakt. konf.* [Legal freedoms and legal limitations: Collection of articles of All-Russian Interuniversity scientific-practical Conference], Moscow: RGGU. (In Russian).
- Troitskaya A. A. (2008) *Konstitucionno-pravovye predely i ogranicheniya svobody lichnosti i publichnoy vlasti: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal limits and limitations on personal freedom and public authority: Abstract of dissertation. . . candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Troitskaya A. A. (2007) *Predely i ogranicheniya osnovnykh prav lichnosti: problemy sootnosheniya ponyatiy* [Limits and limitations of the fundamental rights of the individual: problems on the correlation of concepts]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*, ser. 11: Pravo, no. 3, pp. 99–113. (In Russian).
- Vosskuhle A., Kaiser A. B. (2009) Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff. *Juristische Schulung*, no. 4, pp. 313–315.
- Webber G. C. N. (2009) *The Negotiable Constitution: On the Limitation of Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wipfelder H.-J. (1981) Ungeschriebene und immanente Schranken der Grundrechte. *Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, vol. 27, no. 14, pp. 417–423.
- Yagofarova I. D. (2004) *Pravo kak mera ogranicheniya svobody: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Law as a moderation of freedom's limitation: Abstract of dissertation. . . candidate of legal sciences], Ekaterinburg. (In Russian).
- Yakubovskaya D. D. (2012) *Mekhanizm realizatsii ogranicheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [The mechanism of realization of limitation of the constitutional rights and freedom of the person and the citizen in the Russian Federation: Abstract of dissertation. . . candidate of legal sciences], Moscow. (In Russian).
- Zaytsev A. A. (2014) *Ogranicheniya prav i svobod cheloveka v konstitutsionnoy teorii i praktike: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Limitations on human rights and freedoms in constitutional theory and practice: Abstract of dissertation. . . candidate of legal sciences], Belgorod. (In Russian).
- Zor'kin V. D. (2011) *Konstitutsiya 1993 goda – pravovaya legitimatsiya novoy Rossii* [Constitution of 1993 – legal legitimation of the new Russia]. In: Zor'kin V. D. (ed.) *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynnyy)* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article-by-article)], 2nd ed., revised, Moscow: Norma; INFRA-M. (In Russian).