

Г. Б. Романовский

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой уголовного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

О. В. Безрукова

*кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье раскрывается природа ограничений прав и свобод человека и гражданина. Доказано, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это требование относится и к деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации. Анализируется практика Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, на основе которой сформулированы общепризнанные принципы ограничения прав и свобод, которые также имеют отношение к деятельности регионального законодательного (представительного) органа власти при осуществлении собственной компетенции. Рассматривается нормотворческая практика Законодательного Собрания Пензенской области.

Ключевые слова: права человека, ограничения, законодательство субъекта Российской Федерации, допустимость.

G. B. Romanovsky

*Doctor of law, professor
Head of department of Criminal Law
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

O. V. Bezrukova

*Candidate of law, associate professor, department of Criminal Law
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

LIMITS OF HUMAN RIGHTS IN THE ACTIVITIES OF THE LEGISLATIVE BODY OF A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article reveals the nature of the restrictions on rights and freedoms of man and citizen. It is proved that the rights and freedoms of man and citizen shall have direct effect. They determine the meaning, content and application of laws, activity of legislative and Executive authorities, local self-government and guaranteed by law. This requirement applies to activities of the legislative body of a constituent entity of the Russian Federation. The practice of the constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of human rights, which articulated the generally accepted principles of restriction of rights and freedoms, which are also relevant to the activities of the regional legislative (representative) authority in the exercise of their own competence. Authors considered the normative practice of the Legislative Assembly of the Penza region.

Key words: human rights, restrictions, legislation of the Russian Federation, admissibility.

В соответствии со статьей 17 Конституции Российской Федерации в нашем государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в

соответствии с Конституцией. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это требование относится и к деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Реализация субъективного права индивидом может затрагивать права и законные интересы других лиц. Закрепляя комплекс прав человека, Конституция России одновременно в статье 55 (часть 3) допускает в определенных целях их ограничение федеральным законом. Приведенная норма порождает немало споров в юридической науке, может ли в нашем федеративном государстве издаваться на региональном уровне закон, ограничивающий права человека. Осложняют формулирование однозначного вывода статьи Конституции РФ, распределяющие предметы ведения. Статья 71 Конституции РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (пункт «а»). А статья 72 относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации только защиту прав и свобод человека и гражданина (пункт «б»). В то же время в совместном ведении находится административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Не вызывает сомнения, что в приведенных отраслях права содержится немало норм, ограничивающих права человека [1, с. 87].

Обратимся к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» [8], которое касалось установления разрешительного порядка регистрации граждан по месту жительства, месту пребывания. Суд дал разъяснение содержанию статьи 55 Конституции РФ, в соответствии с которым понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации. Использован общий термин «допустимое ограничение», то есть закрепленное в законе при соблюдении оснований и порядка, предусмотренных Конституцией РФ. Анализируя региональное законодательство, Суд провел грань между реализацией полномочий законодательным органом субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения и допустимостью ограничений прав человека. Конституция определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Но это не означает, что в рамках данного предмета ведения региональным законом можно ограничивать права человека. Применительно к рассматриваемому вопросу Суд отметил: «...наряду с Российской Федерацией органы власти субъектов Российской Федерации также вправе принимать правила регистрационного учета, не изменяя, однако, его правового режима и не допуская ограничения прав и свобод граждан». Надо отметить, что в последующем Конституционный Суд РФ не возвращался к обоснованию данного вывода, только подчеркивая в своих решениях, что ограничения прав и свобод человека возможны только на основании федерального закона. Аналогичные выводы были сформулированы в решениях Верховного Суда РФ [10, с. 35]. С такой позицией категорически не согласен А.В. Должиков: «В действительности же данная норма, отсылая к федеральному закону, содержит указание об ограничении прав только в той мере, в которой это необходимо для защиты ряда публичных ценностей. Более того, такое толкование ч. 3 ст. 55 означало бы, что сама

Конституция РФ не может ограничить основные права. Вместе с тем подобные ограничения существуют» [2, с. 39]. Автор также ссылается на статьи Конституции РФ, определяющие предметы ведения, а также приводит примеры, когда федеральный законодатель прямо допускает принятие регионального закона, ограничивающего права и свободы граждан. К таковым будет относиться возможность введения налогов, определение оснований административной ответственности, ограничение прав работодателей и т.д.

Представляется, что приведенный вывод А.В. Должикова не является точным. Первичной основой для введения ограничений законом субъекта Российской Федерации является федеральный закон. Применительно к налоговому законодательству достаточно привести статью 372 Налогового кодекса РФ [6]: «Налог на имущество организаций устанавливается настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации, вводится в действие в соответствии с настоящим Кодексом законами субъектов Российской Федерации и с момента введения в действие обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Устанавливая налог, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации определяют налоговую ставку в пределах, установленных настоящей главой, порядок и сроки уплаты налога».

Законодатель неоднократно указывает на пределы, установленные Налоговым кодексом РФ, и на соответствие регионального закона федеральному. Это предполагает, что усмотрение парламента субъекта Российской Федерации существенно ограничено [11, с. 9].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 1.3 четко обозначает федеральные предметы ведения в области законодательства об административных правонарушениях. В частности, законом субъекта РФ не могут быть изменены виды административных наказаний, правила их наложения, общие начала и принципы законодательства об административных правонарушениях. Исходя из этого, в Определении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 года № 429-О сформулирована следующая позиция: «Что касается законодательства об административной ответственности вне сферы, определенной статьей 1.3 КоАП Российской Федерации, то оно относится к ведению субъектов Российской Федерации, чьи законы – в силу конституционно-правовой природы совместного ведения и исходя из статей 72 и 76 Конституции Российской Федерации – не должны противоречить федеральным законам, в том числе Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях». Приведенный вывод означает, что действующее региональное законодательство является предметом оценки не только исходя из положений Конституции РФ, но и из положений федерального законодательства. Закон субъекта Российской Федерации не будет выступать первоосновой ограничений прав и свобод человека и гражданина. Он может быть принят только на основании и в соответствии с федеральным законом. Более того, исходя из требований части 3 статьи 55 Конституции РФ, субъект Российской Федерации лишен права на опережающее правовое регулирование.

Нередко представители региональных органов государственной власти зачастую ссылаются, что невозможно защищать права и свободы одних граждан, не ограничивая права и свободы других. Цель регионального законодателя заключается в построении иерархии ценности прав, чтобы было определено, какое право могло бы «склониться» перед другим правом. Надо отметить, что большинство региональных законодательных актов и построено по такой схеме. Цель у законов определена, как правило, единообразно – защита прав населения региона. Способ достижения этой цели – ограничение каких-то иных прав. Чтобы не допустить произвольное введение ограничений прав человека на уровне субъекта Российской Федерации, на федеральном уровне можно наблюдать «ревизию» законодательных актов, затрагивающих предметы совместного ведения. Предельно

уточняется компетенция региональных органов государственной власти, которая не допускает ее расширительное толкование. С одной стороны, такие тенденции можно назвать фактическим переходом к унитарному государству, а с другой – утверждением единого стандарта прав человека, не допускающего местечкового понимания статуса гражданина [9, с. 154]. Подобные тенденции легко увидеть на примере Жилищного кодекса РФ [4]. Часть 3 статьи 1 ЖК РФ дословно воспроизводит часть 3 статьи 55 Конституции РФ: «Жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Часть 6 статьи 5 ЖК РФ проводит иерархию нормативных актов: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий на основании настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом других федеральных законов».

Земельный кодекс РФ [5] в статье 2 не отрицает конституционные положения, что земельное законодательство является предметом совместного ведения, в то же время к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений (статья 9) относит установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков. Закон Пензенской области от 4 марта 2015 года № 2693-ЗПО «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» [7] (статья 1) предусматривает компетенцию Законодательного Собрания Пензенской области в сфере регулирования земельных отношений на территории Пензенской области: «К полномочиям Законодательного Собрания Пензенской области в сфере регулирования земельных отношений относится принятие законов Пензенской области в сфере регулирования земельных отношений и контроль за их исполнением». Как видно, норма закона носит «размытый» характер. Предельно ясно определена только компетенция Правительства Пензенской области, которая включает более 20 пунктов, а также важное дополнение, что Правительство Пензенской области может осуществлять «иные полномочия в соответствии с действующим законодательством».

Статья 1 Кодекса Пензенской области об административных правонарушениях устанавливает: «В целях обеспечения правопорядка, защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, предупреждения административных правонарушений на территории Пензенской области настоящим Кодексом в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается административная ответственность за административные правонарушения на территории Пензенской области по вопросам, не отнесенным к вопросам, имеющим федеральное значение, определяются должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, а также органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об указанных административных правонарушениях».

Приведенные нормы показывают, что часть 3 статьи 55 Конституции РФ не утрачивает свое значение. Передача части полномочий, в результате которых прямым действием решения законодательного органа субъекта Российской Федерации является ограничение прав человека, не является тождественным возможности вообще такого ограничения на основании регионального закона. Если в результате действия конкретного должностного лица ограничиваются права конкретного человека, это не означает, что таковые полномочия «подправляют» статью 55 Конституции РФ.

Следует отметить, что возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина закрепляется текстуально почти во всех Конституциях различных государств. Обобщая их нормы, можно отметить общепризнанные принципы ограничения прав и свобод, которые имеют отношение и к деятельности регионального законодательного (представительного) органа при осуществлении собственной компетенции:

- ограничение должно вводиться только законом;
- оно не должно умалять право, то есть затрагивать его сущность;
- ограничение допускается только в строго ограниченных целях;
- ограничение должно носить оправданный характер;
- закон в этом случае должен быть ясным, точным и понятным, не допускающим двойного толкования;
- ограничение не должно носить дискриминационный характер;
- такой закон должен иметь определённые пределы;
- природа возможных ограничений должна вытекать из природы права, подлежащего ограничению.

Интересен опыт толкования Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека. Дело в том, что в статьях, посвященных ограничению того или иного права, также указывается, что оно должно быть предусмотрено законом, причём это не означает лишь формальное требование закрепления ограничения в особом виде нормативных актов. Европейский Суд по правам человека в решении по делу Олссон (Olsson) против Швеции рассмотрел данный критерий более широко. Супруги Олссон обжаловали правила передачи детей на государственное попечение. Окружным Советом по социальным проблемам г. Гётеборга было принято решение, что развитие детей находится под угрозой, поскольку родители не могут обеспечить им надлежащий уход. В течение примерно 7 лет дети находились либо в школе-интернате либо в приёмной семье. Доступ родителей к детям был ограничен. Заявители поставили вопрос о соответствии шведского закона праву по смыслу статьи 8 Конвенции. Высокий Суд отметил: «Какая либо норма не может считаться «законом», если она не сформулирована с достаточной точностью так, чтобы гражданин самостоятельно или, если понадобится, с профессиональной помощью мог предвидеть с долей вероятности, которая может считаться разумной в данных обстоятельствах, последствия, которые может повлечь за собой конкретное действие... Фраза «предусмотрено законом» не просто отсылает к внутреннему праву, но имеет в виду и качество закона, требуя, чтобы последний соответствовал принципу верховенства права. Таким образом, подразумевается, что во внутреннем праве должны существовать определённые меры защиты против произвольного вмешательства публичных властей в осуществление прав, охраняемых *inter alia* п.1 статьи 8» [3, с. 553].

Аналогичные позиции были сохранены Судом. В частности в решении по делу Крюслен (Kruslin) против Франции (1990) было отмечено – «Формула «предусмотрено законом» в смысле статьи 8 п. 2 требует, во-первых, чтобы рассматриваемые действия властей имели основания во внутреннем законодательстве. Одновременно данное положение имеет в виду и качество конкретного закона. Она требует, чтобы закон был доступен для заинтересованного лица, которое могло бы предвидеть последствия его применения в отношении себя, а также, чтобы закон не противоречил принципу верховенства права».

Позиции Суда можно обозначить следующим образом. Ограничения должны быть включены во внутреннее право. Конкретные действия против гражданина могут идти от различных должностных лиц, они должны основываться на законе. При этом Судом учитывается и судебная практика: «В сфере действия писаного права «законом» является действующий правовой акт, как он истолкован компетентными судебными органами в свете новых практических обстоятельств».

Не допускается использование неопубликованных законов или ограниченных в доступе. Закон должен быть точным в смысле недопущения произвольного толкования и предусматривать подконтрольность действий публичных органов со стороны судебной власти. Точность закона исходит из того, что гражданин должен для себя представлять границы возможного ограничения и тем самым строить модель своего поведения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.
2. Должиков А.В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации / А.В. Должиков // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 2. — С. 39.
3. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т.1 / редкол.: К. Бард, А.И. Владыченко и др. — М. : Норма, 2001. — 856 с.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 14.
5. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.
7. О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области: закон Пензенской области от 4 марта 2015 года № 2693-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. — 2015. — № 12. — С. 16.
8. По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 16. — Ст. 1909.
9. Романовская О.В. К вопросу о делегировании государственно-властных полномочий / О.В. Романовская // Правоведение. — 2011. — № 5. — С. 154–171.
10. Романовская О.В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации / О.В. Романовская // Реформы и право. — 2009. — № 2. — С. 35–53.
11. Романовская О.В. Правовые основы наделения областного парламента правами юридического лица. // Романовская О.В., Безрукова О.В. // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — № 3. — С. 1–10.

REFERENCES

1. Romanovsky G.B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy* [The government in region of the Russian Federation: concept, organization, principles]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2016, 288 p.
2. Dolzhikov A.V. Restriction of basic rights with laws of subjects of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and municipal law, 2005, no. 2, p. 39 (in Russian).
3. Bard K., Vladychenko A.I. (ed.) *Evropeiskii Sud po pravam cheloveka. Izbrannye resheniia: V 2 t. T.1* [European Court of Human Rights. Chosen decisions: In 2 vol. Vol.1]. Moscow, Norma Publ., 2001, 856 p.
4. Housing Code of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation of the Russian Federation*, 2005, no. 1 (part 1), art. 14.
5. Land Code of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation of the Russian Federation*, 2001, no. 44, art. 4147.
6. Tax Code of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation of the Russian Federation*, 2000, no. 32, art. 3340.

7. On regulation of the land relations in the territory of the Penza region: the law of the Penza region of March 4, 2015 No. 2693-ZPO. *Penzenskie gubernskie vedomosti = Penza provincial sheets*, 2015, no. 12, p. 16.

8. On the case of the check of constitutionality of a number of regulations of the city of Moscow and the Moscow region, Stavropol Krai, the Voronezh region and the city of Voronezh regulating an order of registration of the citizens arriving to a fixed residence to the called regions: the resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 4, 1996 no. 9-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation of the Russian Federation*, 1996, no. 16, art. 1909.

9. Romanovskaya O.V. To a question of delegation of state powers of authority. *Pravovedenie = Pravovedenie*, 2011, no. 5, pp. 154–171 (in Russian).

10. Romanovskaya O.V. The organization of the government in regions of the Russian Federation in decisions of the Supreme Court of the Russian Federation. *Reforma i pravo = Reforma and Law*, 2009, no. 2, pp. 35–53 (in Russian)

11. Romanovskaya O.V. Bezrukova O.V. The legal basis empowering the regional parliament the rights of legal persons. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Наука. Obshchestvo. Gosudarstvo» = Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2015, vol. 3, no. 3, pp. 1-10 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Романовский Георгий Борисович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

Безрукова Олеся Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: olesia_8013-10@mail.ru.

AUTHORS

Romanovsky Georgy Borisovich — Doctor of law, professor, head of department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

Bezrukova Olesya Vladimirovna — Candidate of law, associate professor, department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: olesia_8013-10@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовский Г.Б. Пределы ограничений прав человека в деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации / Г.Б. Романовский, О.В. Безрукова // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2016. — Т. 4, № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovsky G.B., Bezrukova O.V. Limits of human rights in the activities of the legislative body of a constituent entity of the Russian Federation. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2016, vol. 4, no. 2, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).