



ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА СОИСКАТЕЛЕЙ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ И ЗВАНИЙ

УДК 342.7



Елизавета Андреевна СОБОЛЕВА,
преподаватель кафедры конституционного и административного права
Национального исследовательского университета
Высшей школы экономики (г. Санкт-Петербург)

easoboleva@hse.ru

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА – ВАЖНАЯ СФЕРА СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ (В СВЕТЕ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ)

REGIONAL LEGISLATION ON THE PROTECTION OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND LIBERTIES AS AN IMPORTANT AREA OF JUDICIAL REGULATION CONTROL (IN THE LIGHT OF THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION)

На основе практики Конституционного Суда РФ в статье анализируются проблемы судебного нормоконтроля за региональным законодательством по защите прав и свобод человека и гражданина, обосновывается конституционный характер возникающих в связи с этим проблем, прежде всего связанных с разграничением федеральных и региональных полномочий в данной сфере. На этой основе делается вывод о предпочтительности конституционного нормоконтроля в соотношении с административным судебным нормоконтролем за такими законами субъектов Российской Федерации. Выявляются конституционно значимые дефекты регионального законодательства в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Based on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation the article analyzes the problems of judicial regulation control over regional legislation on the protection of human and civil rights and liberties; substantiates the constitutional nature of the problems arising in this connection, primarily related to the distinction of federal and regional powers in this field. On this basis, the conclusion about the preferability of constitutional regulation control in relation to administrative judicial regulation control over such laws of the constituent entities of the Russian Federation is made. Constitutionally significant defects of regional legislation in the area of protection of human and civil rights and liberties are revealed.

Ключевые слова: конституционный нормоконтроль, конституционные коллизии, конституционные дефекты, законы субъектов Российской Федерации, защита прав и свобод.

Keywords: constitutional regulation control, constitutional conflicts, constitutional defects, laws of the constituent entities of the Russian Federation, protection of rights and liberties.



Для защиты прав и свобод человека и гражданина важное значение имеют как правоприменительная, в том числе правоохранительная, так и законотворческая деятельность. В этом плане справедливым является подход, основанный на понимании важности роли всех органов публичной власти, включая законодательные, в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка в России. [6, с. 160-244.] Это в полной мере касается, в частности, законодательного регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина в федеративном государстве, а также осуществления судебного нормоконтроля за соответствующими законодательными актами.

Вопросы защиты прав и свобод на региональном уровне правотворческой деятельности относятся к числу актуальных, недостаточно исследованных проблем конституционно-правовой теории и практики государственного строительства. Это находит подтверждение и в конституционном регулировании соответствующих отношений. Закрепляя разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, Конституция РФ исходит из того, что ответственность за состояние прав и свобод человека и гражданина возлагается в равной мере как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов РФ. Отнесение в силу п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ защиты прав и свобод человека и гражданина к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ предполагает, что субъекты РФ полномочны издавать в этой сфере законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с федеральными законами (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Вместе с тем согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют предмет исключительно федерального ведения. Это неизбежно порождает сложные проблемы практического плана, касающиеся оснований и пределов участия субъектов РФ в обеспечении прав и свобод. Отнесение регулирования прав и свобод к федеральному ведению при отсутствии упоминания о нем в рамках совместного ведения (ст. 72 Консти-

туции РФ) нельзя считать объективным критерием разграничения полномочий, поскольку защита прав и свобод также неизбежно может предполагать правовое регулирование и необходимость принятия регионального законодательства. [8, с. 360; 9, с. 20]

Вероятно, логика конституционного регулирования состоит в том, что разграничение полномочий различных уровней публичной власти в данной сфере имеет подвижные границы; они могут изменяться в зависимости от конкретных исторических условий, а их реализация предполагает согласованное взаимодействие, сотрудничество федерального и регионального уровней публичной власти в целях достижения максимального эффекта, связанного с созданием условий для наиболее полного обеспечения реализации прав и свобод всеми гражданами РФ независимо от места жительства.

В этих условиях становится актуальной проблема соблюдения конституционных принципов разграничения федеральных и региональных законодательных полномочий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, повышения качества регионального законодательства в данной сфере. Важная роль в решении этих задач принадлежит Конституционному Суду РФ (далее – КС РФ).

Воздействие конституционного правосудия на сферу регионального законодательства путем преодоления нарушений, допускаемых региональными законодателями в соответствующей сфере, является одним из важных направлений обеспечения конституционной законности. Такое воздействие имеет значение, связанное не только с защитой конституционных прав конкретных заявителей, но и с поддержанием, укреплением правопорядка, основанного на требованиях равенства всех перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ) и принципиальном единстве конституционного статуса личности в федеративном государстве.

Вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне субъектов РФ в последнее время стали привлекать внимание исследователей. Что же касается конституционного нормоконтроля в данной сфере, зна-



чения решений КС РФ, которые выступают в этом случае в роли правового гаранта по защите конституционных прав граждан на местном и региональном уровнях, не позволяя субъектам РФ нарушать права граждан, проживающих в данном субъекте РФ, то эта проблематика явно недостаточно исследована. Между тем именно решения КС РФ призваны обеспечивать достижение необходимого уровня правовой безопасности граждан, защиты их прав как жителей отдельных субъектов РФ, в том числе через преодоление конституционных коллизий и дефектов. [11, с. 121-148.]

Раскрывая смысл вышеприведенных конституционных положений о полномочиях РФ и ее субъектов по защите прав граждан, КС РФ сформулировал ряд важных нормативно-доктринальных подходов, имеющих принципиальное значение.

Во-первых, субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам, касающимся защиты прав и свобод; соответствующие законы субъектов РФ выступают в этом случае в качестве конкретизирующего нормативного регулятора конституционных прав. Такое правовое регулирование не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле п. «в» ст. 71 Конституции РФ, оно носит вторичный характер, производно от базового, устанавливаемого Конституцией РФ и федеральными законами в соответствии с вытекающим из ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15, ст. 17, ст. 18, п. «в» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72 и ст. 76 Конституции РФ принципом единства правового регулирования, и конкретизирует содержащиеся в нем нормативные положения (абзац третий п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П; абзац первый п. 3.3 мотивировочной части постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П; абзац третий п. 3 мотивировочной части постановления КС РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П; абзац третий п. 2 мотивировочной части определения КС РФ от 9 февраля 2016 г. № 337-О).

Во-вторых, субъекты РФ имеют возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным за-

коном, установить в своем законе или ином нормативном правовом акте дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов реализации с учетом региональных особенностей и условий (абзац второй п. 2.6 мотивировочной части постановления КС РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

В-третьих, законодатель субъекта РФ не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных федеральными законами (абзац третий п. 4.1 мотивировочной части постановления КС РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П), а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку их может устанавливать только федеральный законодатель (абзац четвертый п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П).

Как само конституционное разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, так и практика законодательного и правоприменительного решения вопросов прав человека свидетельствуют о том, что реализация субъектами РФ полномочий в этой сфере сопряжена с возникновением юридических противоречий, коллизий и дефектов.

Обращаясь к конституционно-правовым аспектам юридической дефектологии, нужно иметь в виду, что понятия «дефект права» и «юридическая коллизия» имеют различный объем наполнения и содержательные характеристики: если дефект права всегда определяет тот или иной юридический недостаток, то юридическая коллизия может охватывать как дефекты права, так и другие явления (например, конкуренция общих и специальных норм). Коллизионность в известном смысле имманентна праву как сложноорганизованной, многоотраслевой и многоуровневой системе.

Нужно также согласиться, что понятия конституционного дефекта, конституционной коллизии специфичны в соотношении с понятиями правового дефекта, правовой коллизии. Речь идет о том, что конституци-



онные дефекты, коллизии обособливаются по своим качественным, а не формальным признакам, предполагают наличие таких недостатков, которые проявляют себя в соотношении с требованиями Конституции РФ и при этом затрагивают конституционные права и свободы граждан. [7, с. 328-329] В этом смысле понимание конституционных дефектов, коллизий выходит на общетеоретический уровень, связанный с функционированием всей правовой системы, поскольку проявления таких недостатков касаются разбалансировки интересов человека, общества и государства, наличия комплексных, многоаспектных негативных моментов политического, социально-экономического, культурного и иного свойства.

Опираясь на выработанные в доктрине подходы к пониманию конституционной дефектологии, можно в рамках анализа практики конституционного правосудия в сфере регионального законодательного обеспечения прав и свобод выделить следующие основные виды конституционных дефектов.

1. Концептуальные дефекты регионально-законодательного обеспечения прав и свобод, связанные с неверным, не соответствующим Конституции РФ определением региональным законодателем основной идеи правовой регламентации того или иного затрагиваемого права человека института, некорректной трактовкой существа этого института в его конституционном понимании.

Одним из наиболее ярких примеров здесь может быть дело о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Курской области, регулирующих вопросы местного самоуправления. КС РФ категорически отверг получившую закрепление на уровне Устава интерпретацию региональным законодателем права на местное самоуправление как допускающего возможность населения самостоятельно и добровольно через референдум решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории и, соответственно, отказаться от реализации этого права в пользу осуществления государственной власти (п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П). В

качестве другого примера подобного рода дефектов можно привести отвергнутую КС РФ возможность распространения института выражения недоверия представительным органом местного самоуправления, влекущего увольнение с должности, на всех муниципальных служащих – КС РФ констатировал применительно к такому регулированию, установленному законодателем Ивановской области, что соответствующий институт может распространяться – исходя из его конституционной природы – на лиц, получающих право на осуществление соответствующих полномочий от самого представительного органа местного самоуправления (п. 7.3 мотивировочной части постановления КС РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П).

2. Юрико-технические конституционные дефекты, связанные с ошибками, неточностями, упущениями и иными такими недостатками в оформлении, изложении текста регионального закона, регулирующего вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина. Как показывает конституционно-судебная практика, нарушение в процессе законотворчества, в том числе на региональном уровне, основополагающих принципов правового регулирования, нередко оборачивается неконституционностью нормативного регулирования, увеличивает риски неконституционного правоприменения. В некоторых случаях нарушение прав граждан, выявляемое КС РФ, обусловлено недоработками юрико-технического характера, допускаемыми на различных стадиях законопроектной работы. Одновременно КС РФ исходит из того, что некоторая неточность юрико-технического характера, допущенная законодателем при формулировании юридической нормы, может затруднить уяснение ее действительного смысла, однако не всегда дает основания для вывода о том, что она является неопределенной, расплывчатой, не содержащей четких стандартов (абзац первый п. 3 мотивировочной части определения КС РФ от 1 октября 2009 г. № 1129-О-О). При этом не может рассматриваться как конституционно-дефектное в плане юридической техники такое региональное законодательное регулирование, которое предполагает воспроизведе-



дение положений федеральных законов, в частности общих терминов, понятий, определений и формулировок (абзац пятый п. 2 мотивировочной части определения КС РФ от 7 октября 2005 г. № 342-О).

3. Конституционные дефекты нормативного регулирования субъектами РФ в сфере защиты прав и свобод, связанные с введением закона в действие, а также с отменой закона. Подход КС РФ состоит в том, что законодатель субъекта РФ при внесении в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должен соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости – предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (см., например, п. 2.2-2.3 мотивировочной части определения КС РФ от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П; абзацы второй, третий п. 2.2 мотивировочной части определения КС РФ от 15 января 2008 г. № 108-О-О).

Вместе с тем КС РФ сформулировал правовую позицию о недопустимости изменения региональным законодателем правил подсчета голосов при повторном голосовании в процессе уже начатых выборов, поскольку этим нарушается принцип равного избирательного права, а также подчеркнул недопустимость введения соответствующих вновь установленных правил со дня подписания закона, а не с момента его опубликования (п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П).

4. Содержательные (материальные) конституционные дефекты региональных законов по вопросам защиты прав человека. Они носят комплексный, многообразный характер, могут проявляться, в частности, в виде: а) ограничения объема нормативного содержания конституционного права (например, через расширение перечня исключений из общего правила применения конкурсного порядка поступления на гражданскую служ-

бу) [1]; б) сужения круга субъектов правопользования (например, путем увязывания пассивного избирательного права на выборах в региональный парламент по одномандатному округу с постоянным проживанием или работой на территории данного округа) [2]; в) введения ограничительных условий реализации конституционных прав (например, введение такого условия включения в стаж государственной гражданской службы субъекта РФ периодов замещения соответствующих должностей в органах государственной власти и управления в СССР, в аппаратах партийных органов, как осуществление этой деятельности в указанных органах только на территории РСФСР, без учета единства всех уровней существовавшего в СССР государственно-партийного аппарата) [3]; г) введения произвольной дифференциации (например, установление различий в объеме социальных прав лиц, имеющих звание «Ветеран труда», в зависимости исключительно от момента присвоения этого звания) [4]; д) расширение объема, введение дополнительных обязанностей (например, установление требований к перевозчикам, осуществляющим перевозки таксомоторами, за пределами вытекающих из федерального законодательного регулирования требований, направленных на обеспечение безопасности пассажирских перевозок) [5].

Важное значение для понимания конституционных оснований и пределов участия субъектов РФ в сфере защиты прав человека, преодоления возможных дефектов и коллизий, допускаемых региональными законодателями, имеет постановление КС РФ от 25 октября 2016 г. № 21-П. Предметом рассмотрения стали положения ч. 3 ст. 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края», которыми был установлен правовой механизм удовлетворения потребности граждан в древесине, предполагающий увязывание такой потребности с нуждаемостью в жилище. Заявитель полагал, что оспариваемые законоположения ограничивают право граждан, проживающих в Алтайском крае и не состоящих (или не состоявших) на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилых помещениях,



предоставляемых по договорам социального найма, на заготовку древесины для возведения строений (ст. 30 ЛК РФ) и ставят их в неравное положение с гражданами, проживающими в других субъектах Российской Федерации, где подобное регулирование отсутствует. КС РФ признал, что законодатель субъекта РФ, исходя из принципов равенства и справедливости, не должен был лишать не упомянутых в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, но испытывающих потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства граждан возможности ее заготовки для этих целей. Таким образом, подходы КС РФ могут по своему характеру претендовать на то, чтобы рассматриваться как имеющие общее значение для определения пределов законодательных полномочий субъектов РФ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина и при выработке новых решений по актуальным вопросам регионального правотворчества.

На основе анализа сформулированных в этом постановлении КС РФ правовых позиций можно сделать применительно к полномочиям субъектов РФ в сфере обеспечения прав граждан в рамках совместного ведения некоторые выводы, имеющие общее значение. Например, определяя в соответствии с федеральным законом условия реализации конституционных прав, региональный законодатель обладает дискрецией по урегулированию возможных коллизий интересов, связанных с осуществлением тех или иных прав в соотношении с правами других лиц и иными публично защищаемыми ценностями с тем, чтобы добиться в итоге согласованной реализации прав и законных интересов в конкретных условиях данного субъекта РФ. Одновременно, реализуя свои полномочия в сфере совместного ведения, субъект РФ в любом случае не может ставить под сомнение возможность реализации гарантированных Конституцией РФ и федеральным законом прав и свобод как имеющих всеобщий характер даже по мотиву необходимости (целесообразности) приоритета в обеспечении прав одной категории граждан в соотношении с другими.

5. Процедурно-процессуальные конституционные дефекты регионального законодательства в сфере защиты прав человека. Они могут быть связаны, в частности, с несоблюдением вытекающих из Конституции РФ и федерального законодательства требований, предъявляемых к порядку принятия тех или иных законодательных решений.

Одной из наиболее часто встречающихся в практике конституционного правосудия ситуаций, связанных с такими дефектами, являются обращения, касающиеся нарушения прав местного самоуправления в связи с изменением законом субъекта РФ границ территорий его осуществления без учета мнения населения, что прямо предписано ч. 2 ст. 131 Конституции РФ (например, определения КС РФ от 15 мая 2007 г. № 344-О-П; от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П; от 19 февраля 2009 г. № 122-О-О; от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О; от 29 сентября 2015 г. № 2002-О). При этом КС РФ исходит из того, что учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан. К возможным формам подлежащего учету выражения мнения населения могут относиться и решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территории муниципальных образований.

Подводя итог, можно сделать вывод, что вопросы, связанные с законотворческой деятельностью субъектов РФ по защите прав и свобод человека и гражданина, носят в конечном счете конституционный характер. Поэтому оправданным является подход, основанный на предпочтительности не административного, а конституционного нормоконтроля в данной сфере, имея в виду, что проверка таких региональных законов неизбежно затрагивает сложные, конститу-



ционно значимые проблемы, связанные с необходимостью разграничения законодательных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в данной сфере. Очевидной является также конституционно-правовая характеристика самой природы отношений, попадающих в сферу регионального правового регулирования в связи с законодательным формированием субъектом РФ регио-

нальных механизмов защиты прав и свобод (чаще всего – в дополнение к федеральным). Поэтому данные вопросы должны быть сферой нормоконтрольных полномочий прежде всего КС РФ, а не судов общей юрисдикции, что потребует, в конечном счете, внесения определенных изменений и в действующее законодательство.

Библиографический список

1. По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов : постановление КС РФ от 3.02.2009 № 2-П // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 890.
2. По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 пункта 8 статьи 21 закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова : постановление КС РФ от 22.01.2002 № 2-П // СЗ РФ. – 2002. – № 6. – Ст. 627.
3. По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова : постановление КС РФ от 16.07.2007 № 12-П // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3990.
4. По жалобе граждан В.В. Маштакова и Н.Э. Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона « О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О ветеранах» и Закона Калининградской области « О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской области : определение КС РФ от 1.04.2008 № 479-О-П // СЗ РФ. – 2008. – №44. – Ст. 5136.
5. По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края « Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А.Дудко и других : постановление КС РФ от 13.07.2010 № 16-П // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4296.
6. Безруков, А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России / А.В. Безруков. – М.: Юстицинформ, 2018.
7. Бондарь, Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика / Н.С. Бондарь. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2016.



8. Бондарь, Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н.С. Бондарь. – М., 2005.

9. Бондарь, Н.С. Конституционные стандарты прав человека, их значение для регионального и муниципального правотворчества (в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации) / Н.С. Бондарь // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в контексте современного правотворчества и правоприменения : материалы IV Донского юридического форума. – Ростов-на-Дону, 2017.

10. Велиева, Д.С. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами / Д.С. Велиева // Журнал российского права. – 2017. – № 5.

11. Стародубцева, И.А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений / И.А. Стародубцева. – Воронеж: Издат. дом ВГУ, 2016.