



Научная статья

УДК 342.72/.73

Конституционно-правовая регламентация пределов реализации, степени допустимых ограничений основных экономических прав личности



И. Н. Плотникова

Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Плотникова Инна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права им. профессора И. Е. Фарбера, innap17@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7858-3969>

Аннотация. Введение. Теоретическим и практическим аспектам ограничения прав и свобод человека посвящено немало научных работ. Тем не менее, вопросы о допустимости и соразмерности ограничений экономических прав человека и гражданина являются предметом научной полемики, что предопределяет целесообразность обращения к теме данного исследования. **Теоретический анализ.** Автором предпринята попытка теоретического осмысления понятия «ограничение права», представления схемы разделения на группы прав и свобод человека и гражданина, регламентированных Конституцией РФ, по степени допустимых ограничений на основе анализа работ отечественных и зарубежных авторов. **Эмпирический анализ.** Отмечается, что основными способами правового воздействия в регулировании реализации экономических прав остаются «обязанности» и «запреты», зачастую с наложением ответственности, несоответствующей совершенному деянию, что подтверждается и выводами Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, практикой Конституционного Суда РФ. **Результаты.** Ограничения конституционных экономических прав и свобод предлагается рассматривать как изменение объема их правомочий путем вмешательства в основное экономическое право посредством установления обязанностей, запретов, ответственности в рамках: общих пределов реализации прав и свобод (имманентных конституции оговорок); оговорок, имманентных конкретным основным правам, оговорок простых и квалифицированных в соответствующих статьях Конституции; имманентных пределов ограничений конкретных экономических прав личности со стороны государства. Возрастает потребность более четкой регламентации процессов институционализации оценки регулирующего воздействия нормативных актов в сфере реализации экономических прав, конституционализации данных отношений. **Ключевые слова:** Конституция РФ, экономические права, ограничения прав, имманентные пределы, оговорки, обязательные требования

Для цитирования: Плотникова И. Н. Конституционно-правовая регламентация пределов реализации, степени допустимых ограничений основных экономических прав личности // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 3. С. 316–324. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-3-316-324>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Constitutional and legal regulation of the limits of implementation, degree of permissible restrictions on the basic economic rights of the individual

I. N. Plotnikova

Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Inna N. Plotnikova, innap17@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7858-3969>

Abstract. Introduction. Many scientific works are devoted to theoretical and practical aspects of the restriction of human rights and freedoms. However, issues of the admissibility and proportionality of restrictions on the economic rights of a person and a citizen are the subject of scientific controversy, which predetermines the expediency of addressing the topic of this study. **Theoretical analysis.** The author made an attempt to theoretically comprehend the concept of "restriction of the right", presenting a scheme for dividing human and civil rights and freedoms, regulated by the Constitution of the Russian Federation, into groups according to the degree of permissible restrictions, based on an analysis of the works of domestic and foreign authors. **Empirical analysis.** The author highlights that "obligations" and "prohibitions" remain the main methods of legal influence in regulating implementation of economic rights, often with the imposition of liability disproportionate to the committed act, which is also confirmed by the conclusions of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the Presidential Commissioner of the Russian Federation for the Protection of Entrepreneurs' Rights, the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. **Results.** It is proposed to consider restrictions on constitutional economic rights and freedoms as a change in the scope of their powers by interfering with the basic economic right by establishing obligations, prohibitions, and liability within the framework of: general limits for the exercise of rights and freedoms (reservations immanent in the constitution); reservations immanent in specific fundamental rights, simple reservations qualified



in the relevant articles of the Constitution; immanent limits of restrictions on specific economic rights of the individual by the state. There is a growing need for a clearer regulation of the processes of institutionalization of assessment of the regulatory impact of regulations in the field of implementation of economic rights, constitutionalization of these relations.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, economic rights, restrictions on rights, immanent limits, reservations, mandatory requirements

For citation: Plotnikova I. N. Constitutional and legal regulation of the limits of implementation, degree of permissible restrictions on the basic economic rights of the individual. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 3, pp. 316–324 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-3-316-324>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Вопросам ограничения прав человека и гражданина, в том числе экономических, посвящено значительное количество научных исследований [1–3], при этом в контексте ограничений в трудах отечественных правоведов изучаются вопросы: о границах прав, пределах конституционных прав, сужении возможностей пользования правами, изъятии определенных полномочий, об уменьшении объема содержательных полномочий, установлении пределов реализации прав, имманентных пределах – непосредственных и производных, отдельных институтах права как способах ограничения прав и свобод и т.д., в связи с чем концепция понимания сущности и пределов ограничений прав остается предметом активной научной дискуссии.

Теоретический анализ

Одним из первых к проблеме ограничения прав и свобод личности обратился А. В. Малько [4]. В самом общем виде он рассматривает правовые ограничения как установленные в Конституции и законодательстве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, использовать свои права и свободы. Подобные границы «возводятся» в основном с помощью обязанностей и запретов, приостановлений, наказания, пресечения [5, с. 143]. Данная позиция развивается А. А. Подмаревым, который выделяет несколько иной аспект детерминации ограничений – необходимость защиты конституционных ценностей и обеспечения баланса между частными и публичными интересами. Ограничение права человека расценивается ученым как установленные законодательством пределы (границы) реализации человеком (гражданином) прав, выражающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства [6, с. 14–15].

Нетрудно заметить, что в приведенных выше суждениях термин «ограничения прав» дефинируется через понятие «пределы (границы) реализации прав».

Напротив, В. И. Крусс, исследуя категорию «ограничения прав», рассматривает ее как частичную корректировку (изменение) содержания права в особом, функциональном направлении [7, с. 312], выражая несогласие с точкой зрения некоторых ученых, интерпретирующих ограничения как изъятие отдельных правомочий, составляющих нормативное содержание права, поскольку содержание основных прав не исчерпывается их нормативным выражением. Он упоминает и об «имманентных» пределах основного права, которые призваны «определять нормативные границы полномочия в силу особенностей его природы» [7, с. 311]. Вместе с тем впоследствии, исследуя проблематику соотношения категорий «ограничение» и «регулирование» конституционных прав и свобод, В. И. Крусс пишет о том, что ограничение есть *изъятие* отдельной составляющей полномочия, исключение определенной возможности правопользования [8, с. 347].

Четко разделяет понятия «пределы прав» и «ограничения прав» Б. С. Эбзеев. Первые он позиционирует как «золотое правило поведения», воспринятое Конституцией России 1993 г. в ч. 3 ст. 17: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. К имманентным пределам основных прав Б. С. Эбзеев относит границы свободы, содержание и круг правомочий, установленных в конкретной статье Конституции. Под ограничениями же в конституционно-правовом смысле он понимает «допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина» [9, с. 215].

Схожую, но несколько отличающуюся от вышеизложенной позицию занимает А. А. Троицкая, характеризуя пределы прав как «нормативно устанавливаемые и обеспечиваемые государством границы, определяющие меру публичной власти или свободы личности,



путем закрепления возможностей, которыми обладает субъект, либо запрета на включение некоторых возможностей в его правовой статус» [10, с. 9]. Стоит отметить, что А. А. Троицкой не употребляется термин «имманентные пределы», а ограничение прав расценивается как сужение круга возможностей, а не их изъятие, что, на наш взгляд, не имеет принципиального значения, вместе с тем, возможно, терминологически более приемлемо (в рамках естественно-правовой теории прав человека).

Анализируя концепцию имманентных пределов прав, сформулированную Федеральным Конституционным судом Германии, М. А. Краснов указывает на ее непротиворечивость [11, с. 104]. Термин «ограничение» применяется, по его оценкам, в различных смыслах, что может породить ошибочный выбор средств правового регулирования, ввиду чего автор считает неверной трактовку ограничения прав как «признание возможности уменьшать их содержательный объем... поскольку права человека уже ограничены естественными пределами» [11, с. 114]. Однако в заключение М. А. Краснов подчеркивает тот факт, что на сегодняшний день понятие естественной нормы отсутствует, ввиду чего об естественных пределах прав человека говорить невозможно.

В другой своей статье М. А. Краснов пишет, что доктрина имманентных пределов прав требует уточнений вследствие необходимости учета разной природы ограничений (поскольку только некоторые из них являются позитивно-правовым выражением имплицитно уже существующих естественных пределов прав). Автор несколько изменяет ранее высказанную позицию и приходит к выводу, что другой тип имманентных пределов (приводя в пример ч. 2 ст. 34 Конституции РФ о запрете недобросовестной конкуренции) «характерен тем, что ограничения, хотя и представлены в Конституции, не являются экспликацией естественных пределов» [2, с. 88]. Далее он отмечает, что ограничение, установленное ч. 3 ст. 55, – это «рамочное ограничение», которое «невозможно считать имманентным пределом всех конституционных, в том числе экономических, прав» [2, с. 90], доказывая ошибочность теоретических конструкций ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 56, изложенных в Основном законе.

В противоположность этому Т. В. Приходько не делает акцент на интерпретации понятия «пределы (реализации) прав». Опираясь на достижения науки государственного права Германии, она указывает, что «различные подходы к пониманию неправомерного ограничения...: вмешательство, нарушение, ущемление, огра-

ничение или умаление основных прав и свобод имеют лишь доктринальное значение» [12, с. 63], сосредоточиваясь в большей степени на изучении пределов вмешательства в основные права со стороны государства.

Ввиду неоднозначности приведенных основных научных позиций по изложенному вопросу, считаем целесообразным обратиться к отдельным трудам немецких ученых-юристов, посвященных теории ограничений прав личности, которые в том числе были взяты за основу российскими правоведами в анализируемых выше работах.

Установление пределов основных прав К. Штерн относит к наиболее трудным и спорным аспектам юридической системы [13, с. 185]. Затрагивая теорию имманентных пределов основных прав, сформулированную Федеральным Конституционным Судом Германии, он говорит, что «ограничения основных прав могут быть обоснованы только самой Конституцией» [13, с. 185–186]. В связи с чем К. Штерн выделяет три уровня системообразующих факторов этого процесса: сферу защиты основных прав; прямые конституционные (имманентные Конституции) или допускаемые Конституцией ограничения (оговорки) и пределы таких ограничений. К пределам конституционных ограничений ученый относит, прежде всего, положения ст. 19 Основного закона ФРГ, согласно которым при ограничении прав законом или на основании закона не может быть затронуто существо основного права [13, с. 187].

При исследовании вопросов пределов и ограничений прав П. Лерхе указывает, что таковые могут непосредственно выводиться из Конституции (но применительно к каждому основному праву) или определяться четким установлением законодателя, в связи с чем особое значение приобретает теория ограничения в контексте «оговорки о законе». Ученый обращает внимание на такие формы законодательной деятельности, как конкретизация основных прав (обязанность законодателя по более четкой фиксации их сути) и «вторжение в основное право» (возможность «законодателя в определенных границах оказывать влияние на уже зафиксированное содержание основного права» [14, с. 235]). При этом П. Лерхе отмечает, что основаниями законодательной конкретизации прав личности или вторжения в их сферу являются оговорки в Конституции в отношении конкретного основного права.

Следует отметить, что некоторые немецкие правоведы относят к внутренним ограничениям, имманентным основным правам, которые содер-
жатся в самих основных правах, приводя в



пример статью: свобода собраний гарантируется «мирно» и «без оружия», выделяя также конституционные простые оговорки (ограничения «по закону» или «в силу закона» в конкретных статьях Конституции) и специальные квалифицированные оговорки (возможность ограничения права на основании закона по определенным причинам, указанным в статье Конституции). При этом абсолютным пределом ограничений провозглашается ядро человеческого достоинства в сочетании с общими конституционными оговорками – ненарушение прав других, отсутствие посягательств на конституционный строй и нравственный закон [15].

На основании вышеизложенного права и свободы, закрепленные в Основном законе ФРГ, по степени допустимых ограничений возможно разделить на несколько групп: во-первых, права с *простой оговоркой закона* (в конкретной статье Конституции указывается на возможность ограничения данного права законом, без каких-либо условий), во-вторых, *права с квалифицированной оговоркой закона* (в статье Конституции фиксируется, в каких случаях допустимы ограничения указанного права законом), в третьих – *нормы без оговорок*. *Права и свободы без оговорок закона* не подлежат ограничению посредством принятия нормативного акта, но в отношении них действуют *имманентные Конституции оговорки*, изложенные в ч. 1 ст. 2 Основного закона ФРГ (четвертая группа), – каждый имеет право на свободное развитие своей личности в той мере, в какой он не нарушает прав других и не посягает на конституционный строй или нравственный закон (так называемая «триада» – тройной барьер). Далее, возможно выделить *ограничения, имманентные основным правам (пятая группа)*, которые содержатся в конкретных статьях Основного закона ФРГ об основных правах, а также *абсолютные пределы ограничений прав человека* со стороны государства (неприкосновенность человеческого достоинства – ч. 1 ст. 19, невозможность при ограничении затрагивания существа содержания самого права – ч. 2 ст. 19).

Попытаемся применить, насколько это возможно, данную схему к систематизации ограничений экономических прав, пределов их реализации, регламентированных Конституцией РФ.

На наш взгляд, ограничения конституционных экономических прав и свобод возможно рассматривать как изменение объема их правомочий путем вмешательства в основное экономическое право посредством установления обязанностей, запретов, ответственности в рамках: общих пределов реализации прав и свобод (имманентных Конституции оговорок);

оговорок, имманентных конкретным основным правам, оговорок простых и квалифицированных в соответствующих статьях Конституции; имманентных и абсолютных пределов ограничений конкретных экономических прав личности со стороны государства.

К числу ограничений экономических прав, *имманентных самим правам*, возможно отнести нормы: ч. 1 ст. 34 Конституции – осуществление деятельности, не запрещенной законом; ч. 2 ст. 34 – о запрете экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию; ч. 2 ст. 36 – о запрете нанесения ущерба окружающей среде и нарушении прав и законных интересов иных лиц.

К *правам без оговорок* относятся положения ч. 1–2, ч. 4 ст. 35 Конституции (право частной собственности), ч. 1 ст. 37 (право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии).

К общим пределам реализации прав и свобод, *имманентным Конституции оговоркам* относятся, безусловно, положения ч. 3 ст. 17 о ненарушении прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав. Данное правило восходит к постулатам Дж. Локка, Г. Гегеля – «будь лицом и уважай других» [16, с. 41], Французской Декларации прав человека 1789 г. – «осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами» [17, с. 55–56]. Однако, ч. 3 ст. 17 не исчерпываются имманентные Конституции оговорки, учитывая ст. 55 и 56 Основного закона РФ.

В ст. 36 Конституции РФ, регламентирующей право частной собственности на землю, наличествуют ограничения, не только имманентные самому праву (в ч. 2), но и *простые оговорки закона*, поскольку в ч. 3 ст. 36 записано, что условия и порядок пользования землей определяются на основании закона (а значит, и возможные его ограничения).

Относительно *квалифицированных оговорок закона* заметим, что таковые содержатся в ст. 74 Конституции РФ применительно к одному из правомочий права на предпринимательскую деятельность – возможность ограничения федеральным законом перемещения товаров и услуг в целях защиты жизни и здоровья людей, обеспечения безопасности, охраны природы и культурных ценностей.

Имманентными пределами ограничений конкретных экономических прав личности со стороны государства возможно считать: запрет принудительного труда (ч. 2 ст. 37), недопусти-



мость лишения имущества без решения суда при условии его равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35), при этом *абсолютными пределами ограничений всех экономических прав личности со стороны государства* являются: соблюдение принципа формального равенства (ст. 19), недопустимость умаления достоинства личности ни при каких условиях (ч. 1 ст. 21) и издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

Представленная конструкция регламентации в Конституции РФ ограничений экономических прав достаточно сложна, но, несомненно, имеет свою теоретическую и практическую значимость. Тем не менее она во-многом может утрачивать свое значение ввиду наличия *общей, имманентной Конституции оговорки*, изложенной в ч. 3 ст. 55. Как указывается в научной литературе, цели ограничений, согласно ч. 3 ст. 55 Основного закона, «являются настолько широкими основаниями для ... введения ограничений, что лишаются смысла все иные – сравнительно конкретные – конституционные ограничения экономических прав» [2, с. 89]. По мнению В. Д. Зорькина, «такая общая формулировка таит в себе опасность неоправданно широкого толкования и установления на практике чрезмерных ограничений прав и свобод человека для защиты ценностей общего блага. Особенно если учитывать специфику российского менталитета, связанную с длительными традициями преобладания государственных и общественных интересов над личными интересами» [18, с. 45]. Отметим, что для многих зарубежных конституций характерно отсутствие регламентации общих условий ограничения всех прав и свобод и наличие оговорок об ограничении прав в конкретных нормах о правах. Установление общих ограничений допустимо в случае состояния угрозы, чрезвычайного и осадного положения [19, с. 108].

Однако в Конституции РФ закреплена и специальная норма – ст. 56, в которой говорится о возможности ограничения прав в условиях чрезвычайного положения. Напротив, в соответствии с ч. 3 ст. 55 все без исключения права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в широких пределах, не только в целях защиты основ конституционного строя, но и иных целей, что предопределяет необходимость ответа на вопрос о различии общественных отношений, регулируемых данными нормами. По вопросу интерпретации ч. 3 ст. 56 и ее соотношения с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ имеются различные точки зрения. Так, Конституционный суд РФ, в

своих решениях утверждает, что права, зафиксированные в ч. 3 ст. 56, не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах [20]. Однако, как отмечается некоторыми исследователями, «такой подход нельзя считать убедительным» [21, с. 61]. Более правильным следует считать, что «ч. 3 ст. 56 следует понимать как конституционный запрет налагать дополнительные ограничения на некоторые права и свободы человека и гражданина» [22, с. 52], по сравнению с обычным правовым режимом.

По нашему мнению, прослеживается некоторая несогласованность конституционных формулировок, изложенных в ч. 3 ст. 56 Конституции, с другими ее статьями. К примеру, для осуществления предпринимательской деятельности индивиду необходимо владеть, пользоваться и распоряжаться определенным имуществом, трудиться самому или использовать труд наемных работников. Однако в перечне прав, которые не подлежат ограничению в условиях чрезвычайного положения, отсутствуют право частной собственности, трудовые права, что означает возможность их дополнительных ограничений (конфискации, реквизиции, запрета передвижения, осуществления трудовой деятельности и т.д.). Данные ограничения могут сделать практически неосуществимым реализацию права на предпринимательскую деятельность.

Поскольку в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ имплицитно заложены значительные дискреционные возможности публичной власти по обоснованию широких ограничений прав и свобод личности, данное обстоятельство не может не оказать существенного влияния на конкретизацию основных экономических прав личности (путем подмены процесса их оптимального регулирования установлением ограничений, наложением чрезмерных обязанностей и необоснованных запретов). Получается некий парадокс в том, что при обычном, ординарном режиме права и свободы человека могут быть ограничены даже в большей степени, чем при чрезвычайном режиме – чрезвычайном положении, что и доказали ограничения, налагаемые в период распространения COVID-19. Определенная амбивалентность текста Конституции РФ в части признания прав и свобод высшей ценностью (ст. 2) и возможностью их ограничения в широких пределах накладывает безусловный отпечаток и на развитие отраслевого законодательства.

Эмпирический анализ

Принципиальную важность имеют решения Конституционного Суда РФ, разрешающие вопрос о *допустимости и соразмерности ограниче-*



ний экономических прав и свобод законодателем. Высший судебный орган конституционного контроля неоднократно указывал, что «право частной собственности и свобода экономической деятельности, не являясь абсолютными, могут быть ограничены, но сама возможность ограничений и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, допускающей их в той мере, в какой они необходимы для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3)» [23]. При этом вводимые законодателем ограничения должны быть соразмерными конституционно одобряемым целям и не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе.

К сожалению, приходится констатировать, что сформировавшиеся привычки и стереотипы правового регулирования общественных отношений и поведенческой психологии в России с отголосками тоталитарного мышления значительно влияют на воспроизведение в принимаемых нормативных актах традиционно сложившихся и укоренившихся «разрешительных» и «запретительных» правил. Основными способами правового воздействия остаются «обязанности» и «запреты», зачастую с наложением ответственности, несоразмерной совершенному деянию. Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации справедливо указывалось на необходимость «уйти от попыток решать сложные проблемы простым инициированием запретительных и ограничительных законодательных норм, которые в случае их реализации не решают проблему, а лишь загоняют ее вглубь» [24].

Тема о правовых основаниях введения ограничений экономических прав, их соразмерности оказалась достаточно острой особенно в 2020 г., во время распространения новой коронавирусной инфекции. Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в своем докладе (2021 г.) исключительное внимание обращается на: высокие размеры штрафов, налагаемых на предпринимателей, в том числе за незначительные нарушения; чрезмерный объем правовых норм о различных требованиях, не систематизированных по отраслям, а также числа правонарушений, количество которых субъекты не в состоянии контролировать, и др. [25].

Очевидно, что реализация прав и свобод индивида (в том числе экономических) должна сопровождаться определенными обязанностями самого лица по возможности осуществления

его прав, которое означает не тождество прав и обязанностей, а их баланс. В этом случае важно, чтобы обязанности не «поглотили» само право, не были чрезмерными, слишком обременительными, не препятствовали получению в конечном итоге социального блага, не приводили вовсе к невозможности его осуществления.

Определенную положительную роль в конкретизации института ограничений прав на предпринимательскую деятельность, частную собственность, свободный труд сыграло принятие в 2020 г. Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях), который «определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности» [26]. Однако данные меры подлежат осуществлению только в рамках отдельных процедур: государственного контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений и некоторых других.

Закон об обязательных требованиях закрепляет принципы установления и оценки применения обязательных требований: законность, обоснованность обязательных требований, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость обязательных требований, проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, определяющих обязательные требования (ст. 8); предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти при разработке проекта акта, который вводит обязательные требования, проводят оценку регулирующего воздействия (ОРВ). Заметим, что существующий порядок проведения ОРВ предполагает публичное обсуждение и независимую антикоррупционную экспертизу проекта [27]. Вместе с тем, согласно данному Закону, в целях оценки обязательных требований законодательству предусматривается проведение правовой экспертизы (но не ясно, какими органами или лицами, в какие сроки и т.д.) и публичных обсуждений акта. Таким образом, вышеназванные нормативные акты в определенной степени коллизионны и требуют доработки в целях их согласованного регулирующего воздействия.

Наряду с этим в Законе об обязательных требованиях отсутствуют какие-либо ссылки на Конституцию РФ и в особенности на ст. 8, 19, 34, 75.1, ч. 3 ст. 55, на конкретизацию которых и направлен Закон, имеется много декларативных,



рамочных положений. Данным Законом к числу принципов установления и оценки применения обязательных требований не отнесены: принцип взаимного доверия государства и общества и вытекающие из него законные ожидания граждан; принцип сбалансированности прав и обязанностей гражданина (конституционализированные в 2020 г. в ст. 75.1 Основного закона России), а также принцип соразмерности налагаемых ограничений.

Существенным замечанием является то, что действие Закона об обязательных требованиях не распространяется на обязательные требования, устанавливаемые при регулировании некоторых важных сфер общественных отношений, в том числе на законодательство в сфере закупок, налогов и сборов и т.д., введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (что нерационально ввиду необходимости оценки принимаемых мер в период пандемии); также не предусмотрена ответственность органов власти за несоблюдение данного Закона.

По мнению АНО Центра перспективных управленческих решений, несмотря на то что контроль за качеством регулирования экономических отношений на всех стадиях регуляторного цикла предполагается Законом об обязательных требованиях, не представляется возможным обеспечить нормальную работу системы в случае сохранения существующих практик ОРВ [28, с. 7] ввиду формального подхода ведомств к проведению качественной оценки проектов нормативных правовых актов.

Результаты

В связи с изложенным полагаем целесообразным совершенствование конституционно-правовой регламентации подготовительной стадии законотворческого процесса в целях недопустимости неправомерных ограничений экономических прав граждан РФ. Данная стадия должна быть обязательной в законодательном процессе России для всех законопроектов (а не только общественно значимых) ввиду необходимости прелиминарного изучения вопроса, составляющего предмет регулирования в подготовленном законопроекте. Следует уделять самое пристальное внимание вопросу консеквенциальности будущего закона как выбору конкретных действий, исходя из ожидаемых последствий его принятия, баланса прав и обязанностей, вследствие чего надлежит более комплексно и эффективно развивать институт оценки регулирующего и фактического воздействия закона как инструмент регуляторной политики с внедрением доказательного подхода.

Уместно обратить внимание и на зарубежный опыт конституционного регулирования отношений по допустимости и соразмерности ограничений прав и свобод личности. Так, в Конституции Республики Армения 1995 г. (с изм. 2015 г.) в ст. 77 и 78, в отличие от Основного закона России 1993 г., конституционализированы такие принципы, как принцип соразмерности (меры, выбранные для ограничения, должны быть соразмерны значению ограничиваемых основных прав и свобод), а также принцип определенности (законы при ограничении основных прав и свобод должны устанавливать их основания и объем, быть в достаточной мере определенными, чтобы носители прав и свобод были в состоянии проявлять соответствующее поведение). С учетом сказанного имеется потребность в более четком упорядочении процессов институционализации оценки регулирующего воздействия нормативных актов, регламентирующих экономические права, возможно, и конституционализации данных отношений, их нормативного опосредования в Конституции РФ.

Список литературы

1. Паулова Ю. Е. Ограничение экономических прав и свобод : Теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 25 с.
2. Краснов М. А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 82–93.
3. Гриценко А. С. Социальные основания и юридические условия ограничения свободы предпринимательства в конституционном праве и практике конституционного правосудия : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2017. 187 с.
4. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1995. 362 с.
5. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве : Теоретико-информационный аспект. 3-е изд., перераб. и доп. Saarbrücken, Germany : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. 364 с.
6. Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2001. 235 с.
7. Крусс В. И. Право на предпринимательскую деятельность – конституционное полномочие личности. М. : Юрист, 2003. 672 с.
8. Крусс В. И. Теория конституционного правоупотребления. М. : Норма, 2007. 752 с.
9. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., М. : Проспект, 2014. 652 с.



10. Троицкая А. А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 228 с.
11. Краснов М. А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право : Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 103–115.
12. Приходько Т. В. Современная модель ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия : конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 200 с.
13. Штерн К. Защита основных прав и их ограничения // Государственное право Германии : в 2 т. / под ред. Б. Н. Топорнина. М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 2. С. 185–188.
14. Лерхе П. Пределы основных прав // Государственное право Германии : в 2 т. / под ред. Б. Н. Топорнина. М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 2. С. 233–239.
15. Seewald O. Grundkurs Staatsrecht II. Univesitat Passau. Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Sozialrecht (2006). URL: https://www.jura.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/fakultaeten/jura/lehrtuehle/dederer/skript_grundrechte_06_seewald.pdf (дата обращения: 15.02.2022).
16. Гегель Г. Философия права. М. : Юрайт, 2020. 292 с.
17. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М. : БЕК, 2000. 592 с.
18. Зорькин В. Д. Конституционное правосудие : процедура и смысл. СПб. : Конституционный Суд РФ, 2021. 154 с.
19. Плотникова И. Н. Конституционно-правовая политика в сфере реализации права на предпринимательскую деятельность в России // Российский юридический журнал. 2020. № 2 (131). С. 103–117.
20. По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна : постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2–3.
21. Троицкая А. А. Пределы прав и абсолютные права : за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45–69.
22. Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации : конституционные основы и законодательное регулирование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (177). С. 50–54.
23. По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Валмакс» : постановление Конституционного Суда РФ от 29.09.2021 № 42-П // Собр законодательства Рос. Федерации. 2021. № 41, ст. 7064.
24. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. // Российская газета. 2015. № 96.
25. Доклад Президенту Российской Федерации – 2021. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/7.pdf> (дата обращения 05.10.2021).
26. Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собр законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007 ; Российская газета. 2022. № 84.
27. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (в ред. от 01.07.2021) // Собр законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7491 ; 2021. № 28 (ч. II), ст. 5534.
28. Василевская М. М., Казанцев К. И., Шепелева О. С. Качество проведения оценки регулирующего воздействия в России : что показывает сплошной анализ текстовых данных? М. : ЦПУР, 2021. 60 с.

References

1. Paulova Yu. E. *Restriction of Economic Rights and Freedoms: Theoretical and Legal Analysis*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Nizhnij Novgorod, 2007. 25 p. (in Russian).
2. Krasnov M. A. Some aspects of the problem of restriction of constitutional rights (On the example of economic rights). *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2013, no. 1, pp. 82–93 (in Russian).
3. Gritsenko A. S. *Social Grounds and Legal Conditions for Restricting the Freedom of Entrepreneurship in Constitutional Law and the Practice of Constitutional Justice*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Vladivostok, 2017. 187 p. (in Russian).
4. Malko A. V. *Incentives and Restrictions in Law (Theoretical and Informational Aspect)*. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 1995. 362 p. (in Russian).
5. Malko A. V. *Stimuly i ogranicheniya v prave: Teoretiko-informatsionnyi aspekt* [Incentives and Restrictions in Law: Theoretical and Informational Aspect]. 3rd ed., rev. and add. Saarbrücken, Germany, LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. 364 p. (in Russian).
6. Podmarev A. A. *Constitutional Bases of Restriction of the Rights and Freedoms of the Person and the Citizen in the Russian Federation*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2001. 235 p. (in Russian).
7. Kruss V. I. *Pravo na predprinimatel'skuyu deyatel'nost' – konstitutsionnoye polnomochiye lichnosti* [The



- Right to Entrepreneurial Activity is the Constitutional Authority of the Individual]. Moscow, Yurist Publ., 2003. 672 p. (in Russian).
8. Kruss V. I. *Teoriya konstitutsionnogo pravopol'zovaniya* [Theory of Constitutional Law]. Moscow, Norma Publ., 2007. 752 p. (in Russian).
 9. Ebzeev B. S. *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroye Rossiiskoi Federatsii* [Man, People, State in the Constitutional System of the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 652 p. (in Russian).
 10. Troitskaya A. A. *Constitutional and Legal Limits and Restrictions on the Freedom of the Individual and Public Authority*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2008. 228 p. (in Russian).
 11. Krasnov M. A. Limitation of human rights or search of its natural bounds? *Pravo: Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki* [Law: Journal of the Higher School of Economics], 2009, no. 2, pp. 103–115 (in Russian).
 12. Prikhodko T. V. *The Modern Model of Restricting the Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Russian Federation and the Federal Republic of Germany: Constitutional and Legal Research*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Omsk, 2017. 200 p. (in Russian).
 13. Stern K. Protection of fundamental rights and their limitation. In: B. N. Topornin (ed.) *Gosudarstvennoye pravo Germanii* [State Law of Germany: in 2 vols.]. Moscow, Institute of State and Law of the RAS, 1994, vol. 2, pp. 185–188 (in Russian).
 14. Lerche P. Limits of Fundamental Rights. In: B. N. Topornin (ed.) *Gosudarstvennoye pravo Germanii* [State Law of Germany: in 2 vols.]. Moscow, Institute of State and Law of the RAS, 1994, vol. 2, pp. 233–239 (in Russian).
 15. Seewald O. *Grundkurs Staatsrecht II*. Univesitat Passau. Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Sozialrecht (2006). Available at: https://www.jura.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/fakultaeten/jura/lehrstuehle/dederer/skript_grundrechte_06_seewald.pdf (accessed 15 February 2022).
 16. Hegel G. *Filosofiya prava* [Philosophy of Law]. Moscow, Yurait Publ., 2020. 292 p. (in Russian).
 17. V. V. Maklakov (comp.) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [Constitutions of Foreign States]. 3rd ed., rev. and add. Moscow, BEK Publ., 2000. 592 p. (in Russian).
 18. Zorkin V. D. *Konstitutsionnoe pravosudie: protsedura i smysl* [Constitutional Justice: Procedure and Meaning]. St. Petersburg, Constitutional Court of the Russian Federation. 2021. 154 p. (in Russian).
 19. Plotnikova I. N. Constitutional and legal policy in the sphere of the implementation of the right to business in Russia. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian Legal Journal], 2020, no. 2 (131), pp. 103–117 (in Russian).
 20. On the case of checking the constitutionality of articles 220.1 and 220.2 of the Code of Criminal Procedure of the RSFSR in connection with the complaint of citizen V. A. Avetyan. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 4-P of 03.05.1995. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 1995, no. 2–3 (in Russian).
 21. Troitskaya A. A. Limits of rights and absolute rights: Beyond the principle of proportionality? Theoretical issues and practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozreniye* [Comparative Constitutional Review], 2015, no. 2, pp. 45–69 (in Russian).
 22. Podmarev A. A. The Person's and Citizen's Rights and Freedoms Restriction in the Conditions of Emergency State in the Russian Federation: Constitutional Bases and Legislative Regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 1 (177), pp. 50–54 (in Russian).
 23. In the case of checking the constitutionality of parts 1 and 3 of Article 17 of the Federal Law “On the Hydrometeorological Service”, paragraphs 3, 4 and 5 of the Regulations on information services in the field of hydrometeorology and monitoring of environmental pollution in connection with the complaint of a limited liability company “Valmaks”. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 42-P of 29.09.2021. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2021, no. 41, art. 7064 (in Russian).
 24. Report of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2014. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2015, no. 96 (in Russian).
 25. *Doklad Prezidentu Rossiiskoi Federatsii – 2021* (Report to the President of the Russian Federation – 2021). Available at: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/7.pdf> (accessed 5 October 2021) (in Russian).
 26. On Mandatory Requirements in the Russian Federation. Federal Law 247-FZ of 31.07.2020 (an edition of 16.04.2022). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 31 (pt. I), art. 5007; *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2022, no. 84 (in Russian).
 27. On the procedure for the federal executive authorities to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission, as well as on amendments to certain acts of the Government of the Russian Federation (together with the “Rules for assessing the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission by federal executive authorities”). Decree of the Government of the Russian Federation no. 1318 of 17.12.2012 (an edition of 07.01.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 52, art. 7491; 2021, no. 28 (pt. II), art. 5534 (in Russian).
 28. Vasilevskaya M. M., Kazantsev K. I., Shepeleva O. S. *Kachestvo provedeniya otsenki reguliruyushchego vozdeystviya v Rossii: chto pokazyvayet sploshnoy analiz tekstovyykh dannykh?* [The Quality of Regulatory Impact Assessment in Russia: What Does a Complete Analysis of Textual Data Show?]. Moscow, The Center for Advanced Governance, 2021. 60 p. (in Russian).

Поступила в редакцию 30.04.2022; одобрена после рецензирования 27.05.2022; принята к публикации 30.05.2022
The article was submitted 30.04.2022; approved after reviewing 27.05.2022; accepted for publication 30.05.2022