

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
КАФЕДРА ТЕОРИТИЧЕСКИХ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН

И.о. заведующего кафедрой
доктор юрид. наук, профессор
Винниченко О.Ю.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

«ПРЕДЕЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД
ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

40.04.01 Юриспруденция
магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Коновалов Алексей Валентинович

Руководитель
кандидат юридических
наук, доцент кафедры

Лиц Марина Олеговна

Рецензент
руководитель сектора
правового обеспечения
ООО «Соровскнефть»

Хабаров Евгений Валерьевич

Тюмень
2021 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ ПРАВ И СВОБОД.....	9
1.1. ИНСТИТУТ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	9
1.2. КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД.....	17
1.3. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД».....	26
1.4. КРИТЕРИИ ПРАВОМЕРНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЙ.....	30
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД В РОССИИ.....	40
2.1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ.....	40
2.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

РФ - Российская Федерация

КС РФ – Конституционный суд Российской Федерации

ФКЗ – федеральный конституционный закон

ФЗ – федеральный закон

ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека

ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека

МПГПП - Международный пакт о гражданских и политических правах

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Современный мир столкнулся с новыми вызовами, как одним из результатов развития цивилизации. Неконтролируемое увеличение численности населения, обострение социальных проблем, рост безработицы, растущая бедность среди основной части населения, дополненные произволом со стороны властей во многих государствах, стали благодатной почвой для международной преступности и терроризма, климатические изменения, ухудшение экологической ситуации, недостаточная эффективность системы здравоохранения в свою очередь также приводят к снижению качества жизни. Эти факторы оказывают непосредственное влияние на права и свободы человека и гражданина. Нельзя не согласиться с авторами комментария к Конституции, определившими в разрастающейся организованной преступности и беззаконии власти главную угрозу конституционно-правовым ценностям государства, в особенности в тех случаях, когда оба этих явления существуют совместно. [Комментарий к Конституции Российской Федерации, с.16]

Криминализация общества и произвол власти способны быстро трансформировать демократическое государство, превратив его в свою противоположность - автократическое или тоталитарное государство.

Особенно очевидны указанные проявления в обществах, не имеющих устоявшихся демократических традиций. Отношения в таких обществах между властью и гражданами основаны на патернализме (покровительстве и контроле государства над людьми), неготовности граждан защищать и реализовывать свои политические права, активно участвуя в управлении государством. При этом, основная масса населения осознает и принимает авторитарный характер власти как неизбежный на данном историческом этапе развития и этот миф активно поддерживается самой властью (как правило со ссылкой на наличие внутренних и внешних врагов, необходимостью обеспечить целостность государства и

сохранение консервативных традиций).

Гражданами не воспринимаются в качестве незыблемых даже конституционно гарантированные политические права и свободы, очевидна их готовность мириться с разными формами неправомερных ограничений, вводимых под надуманными предлогами обеспечения политической стабильности, заботы о населении и его интересах. С целью осуществления тотального контроля государством помимо манипуляции общественным мнением с помощью средств массовой информации, вводятся многочисленные административные процедуры, устанавливающие чрезмерную широту усмотрения властей в вопросе воспрепятствования проявлению политического инакомыслия, проведения публичных протестных мероприятий, недопущения самой возможности влияния оппозиционных групп на внутригосударственную политику государства. Создается видимость демократии и политического плюрализма, через создание партий «спойлеров», представляющих откровенно маргинальные группы населения либо партии отличающиеся исключительной лояльностью власти, проведения управляемых выборов с заведомым результатом победы «партии власти». Все вышеуказанные факторы приводят к апатии основной части населения к выборам в органы власти, утрате властью своей легитимности в сознании граждан и недоверию ей.

Признавая невозможность опережающего развития права относительно уровня развития самого общества, нельзя не отметить неправомерность искусственного торможения такого развития государственной властью, осуществляемого вразрез с положениями конституционных норм.

В Конституции права и свободы человека и гражданина заняли центральное место совсем недавно - в Конституции, принятой в 1993 году. До этого отношения власти и населения в вопросе реализации прав и свобод определялись с учетом авторитарного характера власти – изначально - самодержавной, а затем основанной на классовом подходе и однопартийной системе, в своей основе, предполагающей

умаление политических прав и свобод.

В этой связи актуальное значение имеет формирование единой, основанной на конституционных предписаниях концепции допустимого вмешательства властей в границы, признаваемых и защищаемых Конституцией прав и свобод. Концепции, определяющей универсальные для любых ограничений принципы, конкретизирующей способы, формы и виды ограничений. При этом важно учитывать и объективно оценивать исторический опыт взаимоотношений государства и личности, выявить обусловленность и правовые закономерности ограничений политических прав и свобод особенностями исторических этапов развития российского государства.

Объектом исследования выступают общественные отношения в области реализации политических прав и свобод граждан Российской Федерации.

Предмет исследования – отношения в сфере ограничений политических прав и свобод граждан Российской Федерации.

Основной целью исследования является комплексное рассмотрение ограничений политических прав и свобод граждан РФ в сравнительно-правовом и историко-правовом аспектах.

Поставлены следующие задачи: 1) раскрыть значение института прав и свобод человека и гражданина для содержания и применения законов РФ; 2) определить содержание понятия ограничение прав и свобод, выявить критерии разделения ограничений на правомерные и неправомерные; 3) рассмотреть проблематику правового регулирования ограничений политических прав и свобод граждан в России в XX веке и на современном этапе.

Нормативную основу исследования составили Международный пакт о гражданских и политических правах от 1966 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конституция РФ 1993 года, ФКЗ от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», ФЗ от

19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», правоприменительная практика Конституционного суда и Страсбургского суда.

Теоретическими источниками явились работы отечественных ученых Авакьяна С.А., Ковалева А.А., Эбзеева Б.С., Зорькина В.Д., Страшуна Б.А., Лапаевой В.В., Кутафина О.Е., Воеводина Л.Д., Гаджиева Г.А. и др., историков Спицина Е.Ю., Климова И.П., научные статьи Лапаевой В.В., Паршенко В.Н., Зорькина В.Д., Авакьяна С.А. и др, а также материалы правоприменительной практики Конституционного суда РФ и Страсбургского суда.

В процессе исследования использовались сравнительно-правовой и исторический методы для выявления особенностей и закономерностей конституционно-правового регулирования политических прав и свобод граждан в Российском государстве на разных этапах его развития. Также, наряду со сравнительно-правовым, применялись логический и системный методы для выявления причин существования ограничений в правовой системе государства, определения критериев, позволяющих разделить ограничения на правомерные и неправомерные, выявления проблемных вопросов в сфере правового регулирования ограничений.

По результатам исследования предлагается рассматривать категорию ограничений политических прав и свобод граждан как естественное и обусловленное объективной необходимостью вмешательство государства в границы прав и свобод в случаях, предусмотренных Конституцией РФ и (или) законом на основе конституционных предписаний, с целью обеспечения баланса интересов государства, общества и личности при реализации правомочий граждан по их участию в организации функционирования государства и его органов, а также в жизни общества.

Апробация. Отдельные положения и выводы диссертации нашли свое

отражение в статье «Содержание понятия «права и свободы человека» и критерии правомерности ограничений прав и свобод» в журнале «Молодой ученый» (№48 (390), ноябрь 2021 г.)

Структура. Работа состоит из двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ ПРАВ И СВОБОД

1.1. ИНСТИТУТ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт прав и свобод человека на сегодняшний день является базовым на международном и внутригосударственном уровнях. Развитие данного института способствует универсализации национального законодательства в области защиты прав и свобод человека, развитию гражданского общества, преодолению препятствующих этому процессу обычаев и традиций, кастового разделения, религиозных догм и национального эгоизма.

Институт прав и свобод человека, получивший свое признание на международном уровне в середине прошлого века, за прошедшее время не только не утратил своей актуальности, но и, напротив, его значимость для всей системы правовых норм становится все более очевидной в свете масштаба угроз современного мира (международный терроризм, эпидемии, международная коррупция, произвол властей).

Важность данной проблематики была осознана мировым сообществом после Второй мировой войны и если в начале XX века права человека входили в сферу исключительно внутригосударственного регулирования, то во второй половине того же века после принятия ВДПЧ ситуация изменилась. Права человека стали объектом международного регулирования с неизбежным вторжением международного права в сферу компетенции государств и сужению их суверенитета.

Принятая в 1948 г. ВДПЧ является базовым международно-правовым актом, установившим стандарты в области защиты прав и свобод человека и до настоящего времени, служит образцом, используемым странами для правового регулирования данной сферы правоотношений государства, общества и личности.

Впервые на международном уровне был закреплён комплекс прав и свобод человека, включая личные, политические, социально-экономические и культурные права, обозначена необходимость их государственной защиты.

Человек (личность) обозначен как носитель всех прав и свобод провозглашенных ВДПЧ без каких-либо изъятий, по признакам расы, цвету кожи, полу, языку, религии и независимо от политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Основанная на идеях гуманизма ВДПЧ ставит перед мировым сообществом задачу достижения гуманистического идеала человека – личности, пользующейся личными и политическими правами и свободами, освобожденной от страха и нужды, инструментом достижения которого служит весь комплекс провозглашенных в декларации прав и свобод.

ВДПЧ не устанавливает приоритет одних прав и свобод по отношению к другим, тем самым очевидны их единство и значимость для достижения вышеуказанной цели. Провозглашенные в статьях 19-21 ВДПЧ политические права и свободы призваны обеспечить индивидам и их объединениям возможность участвовать в управлении делами государства, влиять на его внутреннюю и внешнюю политику, быть услышанными властью. С этой целью провозглашается свобода убеждений и их выражения, свобода мирных собраний и ассоциаций, а также права как на непосредственное участие в управлении своей страной, так и через свободно избранных представителей, на равный доступ к государственной службе. Важность свободной реализации политических прав и свобод подчеркивает, тот факт, что в качестве основы власти правительства ВДПЧ признает исключительно волю народа, выраженную в периодических и нефальсифицированных, всеобщих и равных выборах, проводимых путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования (часть 3-я статьи 21).

Провозглашая права и свободы человека ВДПЧ, определяет общее правило,

устанавливающее основания и цели их ограничения. В качестве основания обозначен закон, а цели – защита прав и свобод других индивидов, морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

В целях дальнейшего совершенствования правового регулирования института прав и свобод человека, а также обеспечения коллективного осуществления некоторых из них были приняты и другие международные документы: Международные пакты о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

МПГПП в качестве основания правомерного ограничения права на мирные собрания и на ассоциации с другими указывает на закон, в качестве причины - на необходимость в демократическом обществе, в качестве цели – защиту интересов государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (ст.21 и ст.22).

В России права и свободы человека провозглашены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита - обязанностью государства (ст.2 Основного закона). В совокупности конституционно закрепленные права и гарантированные свободы наряду с обязанностями определяют основное содержание конституционного статуса личности. Помимо указанных элементов Е. И. Козлова и Кутафин О. Е. дополняют конституционно-правовой статус личности принципами конституционного правового положения человека/гражданина и гражданством РФ [Козлова, Кутафин, с.175], а Авакьян С. А. – гарантиями и защитой статуса личности [Авакьян, с.669].

Приоритетность и базовый/основополагающий и определяющий характер для всей правовой системы государства института прав и свобод человека, включая личные, социально-экономические, политические, закреплены в статье 18 Конституции. Этой же статьей установлен непосредственный характер действия

прав и свобод человека и их обеспечение правосудием.

Ограничение прав и свобод допускается Конституцией лишь для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и, по аналогии с вышеприведёнными международными актами, только на основании закона.

Рассматривая споры по соответствующей категории дел, Пленум ВС РФ в своей правоприменительной практике неоднократно обращал внимание на непосредственный характер действия в пределах государственной юрисдикции прав и свобод и их определяющий смысл для содержания и применения законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления [Постановление Пленума ВС РФ от 10.10.2003 г. № 5].

Чем отличается содержание понятий «права человека» и «свободы человека»?

Содержание этих понятий излагается различными авторами исходя из их субъективных оценок данных категорий. Вместе с тем, оба понятия указывают на возможность личности совершать какие-либо действия и исходят из сущности прав человека как свойств (характеристик) правового статуса личности по отношению к государству, обществу и другим индивидам и выражающих степень его свободы (возможности и притязаний).

Лукашева Е.А. определяет права человека как нормативно структурированные свойства и особенности бытия личности, выражающие ее свободу, являющиеся неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами [Лукашева, с.327]. Румянцев О.Г. и Додонов В.Н. - как характеристику правового статуса человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах [Юридический энциклопедический словарь, с.245.]. Ковалев А.А. - как высшую ценность человеческой цивилизации, показатель цивилизованности и демократичности,

представляющую собой систему принципов, норм, правил и традиций взаимоотношений между людьми и государством, предоставляющей возможность индивиду действовать по своему усмотрению (свободы) и получать определенные материальные, духовные и иные блага (права) [Ковалев, с.39-40].

Климов И.П. определяет права человека как неотъемлемую, установленную законом возможность осуществлять активное или пассивное действие, направленное на реализацию его интересов [Климов, с.7].

Как видно из приведенных определений, права человека можно рассматривать как закрепленную законом и защищаемую государством возможность личности действовать (бездействовать) по своему усмотрению.

Конституционная категория «свобода» обычно понимается как возможность поступать согласно волеизъявлению и выбирать средства достижения цели, защищенная от вмешательства в ее внутренние границы (свобода совести, мысли, передвижения, литературного, художественного и научного творчества и т.д.).

Д. Локк, давая определение понятию «свобода», помимо возможности личности следовать собственному желанию также обращает внимание на независимость реализации данной возможности от властной воли других лиц [Избранные философские произведения, т. 2, с. 16 - 17].

Тем самым Д. Локк также обращает внимание на отсутствие необходимости вмешательства государства для реализации личностью принадлежащих ей свобод.

Тем не менее, ряд авторов рассматривая оба понятия как правовую возможность выбора поведения полагают, что между ними нет никаких различий в юридическом значении [Витрук, с.9] [Забигайло, с.11]

Иной позиции придерживается Б. А. Страшун, который указывает на наличие корреспондирующей субъективному праву соответствующей обязанности определенного субъекта и именно в этом видит отличие данного понятия от свободы, предполагающей прежде всего недопустимость её отрицания или ограничения. [Страшун, с.108]

Конституция, используя понятия «право» и «свобода», не ставит между ними знак равенства. Само название главы 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина» указывает на не идентичность этих понятий. Кроме того, при использовании первого понятия, очевидно, специально используется словосочетание «имеет право» (например, в соответствии со ст.30 каждый имеет право на объединение), тем самым закрепляется признание государством возможности совершения личностью определенных действий. При использовании второго применяется словосочетание «гарантируется свобода» (например, той же статьей 30-й гарантируется свобода деятельности общественных объединений), тем самым подчеркиваются обязательства государства не вмешиваться в свободу усмотрения личности при реализации (воздержания от реализации) определенных действий и обеспечить невмешательство в неё иных лиц. Анализ статьи 30-й позволяет сделать вывод о том, что государство обязуется обеспечить возможность каждого на реализацию права объединения, а после реализации данного права фактически гарантируется невмешательство в деятельность общественного объединения.

В связи с этим, представляется справедливой точка зрения о наличии у понятия «свобода» такой важной отличительной черты от позитивных прав как отсутствие потребности в каких-либо специальных механизмах реализации и достаточности невмешательства в них государства и обеспечения им защиты от вмешательства иных лиц. Иначе говоря, если «право» нуждается в содействии государства для его обеспечения и реализации, то «свобода», напротив, требует защиты от любого вмешательства в неё.

Важно отметить отличия правового статуса человека от правового статуса гражданина. При соотношении этих понятий очевидна их не тождественность, проистекающая из статуса их носителя. Гражданина выделяет прежде всего его устойчивая правовая связь с государством, проявляющаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 6 Конституции, ст.3 ФЗ «О гражданстве РФ»).

Таким образом, статус гражданина не просто предполагает юридическое признание принадлежности лица к конкретному государству, но и наделяет его комплексом прав и обязанностей, предусмотренных в законодательстве этого государства и признаваемых только за лицами, имеющими такой статус. При этом, авторы одного из учебников по конституционному праву справедливо указывают на обусловленность дополнительных прав и обязанностей, признаваемых только за гражданами, обозначенной сопричастностью, юридической связью с определенным государством [Конституционное право России, с.137].

Можно заметить, что статус гражданина шире по своему объему правового статуса человека, так как с одной стороны, налагает дополнительные обязанности (например, обязанность проходить военную службу, платить налоги) но, с другой, только за гражданами закреплены отдельные права (право на участие в управлении государством, право на социальное и пенсионное обеспечение, бесплатное медицинское обслуживание и пр.).

Конституция в главе второй различает субъекты прав и свобод в зависимости от наличия статуса гражданина. Так, касаясь политических прав и свобод, следует отметить, что если свобода мысли и слова гарантируются любому человеку, находящемуся на территории России так же, как и признается право каждого на объединение, за исключением объединения в политические партии (ст.29 и 30), то права на манифестации и на участие в управлении делами государства, объединение в политическую партию, активное и пассивное избирательные права, на участие в референдуме, на равный доступ к государственной службе, участия в отправлении правосудия, петиции (ст.31 – 33) принадлежат исключительно гражданам РФ.

Таким образом, рассматриваемый институт прав и свобод является основополагающим для формирования и развития всей системы национального и международного права, определяет свободу поведения человека (возможности действовать по своему усмотрению) и её границы, а также устанавливает

допустимые пределы вмешательства государства в осуществление такой свободы.

1.2. КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД

Касаясь вопроса классификации прав и свобод, нельзя обойти стороной и исторический аспект развития данного института. Так в соответствии с заложенной Карелом Васаком традиции выделяют три поколения прав человека, изначально увязанных с тремя лозунгами Французской революции - свободой, равенством и братством [Киричек, С. 21 - 24].

Е. В. Гулин выделяет четыре «поколения прав».

К первому поколению относятся личные (гражданские) и политические права, явившиеся результатом революций в Европе и Америке, позднее нашедшие свое закрепление в правовых системах других государств. Ко второму - социально-экономические права, которые утвердились, как таковые лишь в середине двадцатого века под воздействием социалистических идей и как результат борьбы народов за улучшение своего социально-экономического положения, повышение культурного статуса. Третье поколение - коллективные или солидарные права, принадлежащие уже не личности или их объединениям, а целым нациям и народам (на самоопределение, на мир, информацию, на самостоятельное социальное и экономическое развитие).

Наконец, четвертое поколение прав человека находится в стадии формирования и обусловлено возникновением не только новых возможностей для личности, но и связанными с ними новыми угрозами. В связи с неопределенностью (по причине резкого ускорения прогресса в науке и техники) на сегодняшний день как первого, так и второго, высказываются разные точки зрения относительно содержания этого нового поколения прав, но при этом всех их объединяет одна принципиальная характеристика - новое поколение прав прежде всего нацелено на защиту от угроз, последствия реализации которых могут иметь долговременные негативные последствия для общества и/или носят глобальный характер [Гулин, с.45-47].

На сегодняшний день, если не брать во внимание коллективные права наций

и народов, выделяют три основные группы прав и свобод. Это уже перечисленные личные, они же гражданские, политические, социально-экономические и культурные права. Вполне очевидно, что данное деление основано на распределении прав и свобод в группы в зависимости от сфер общественной жизни, в которых они находят свое проявление и реализацию.

Необходимо отметить некоторую условность приведенного перечня прав и свобод. Так Авакьян С.А. выделяет в отдельную четвертую группу права по защите других прав и свобод [Авакьян, с.669]. Другими авторами предлагается выделить в отдельную группу экологические права [Пяткина, Комментарий к Конституции, 1996. С.66].

Важно отметить, что Конституция не делит закрепленные в ней права и гарантированные свободы по степени значимости для государства на первостепенные и второстепенные, возлагая на государство обязанность в равной мере защищать каждую из них. Данная доктрина нашла свое отражение в практике Конституционного суда РФ [Постановление от 15.06.1998 № 18-П]. Однако, это вовсе не значит, что все права и свободы равнозначны для человека и общества, что подтверждается в том числе их разделением по степени возможности ограничения на абсолютные и относительные. Так не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах такие абсолютные права как право на жизнь и достоинство, в отличие, например, от любого из политических прав.

Наиболее обширной группой прав и свобод являются личные (гражданские) права и свободы, определяющие индивидуальную свободу личности (возможность поведения по своему усмотрению). К ним относятся такие естественные и неотчуждаемые права как права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, свободно передвигаться, на свободу совести и религиозного вероисповедания; на вступление в брак и права супругов и др.

О значимости личных (гражданских) прав свидетельствует тот факт, что в

Конституции данные права закреплены в более чем трех десятках статей и, при этом перечень прав в указанной части в целом соответствуют конституциям развитых демократических государств. Вместе с тем, возвращаясь к условному характеру перечня прав и свобод, относимых конкретной группе, можно упомянуть относимые некоторыми авторами к личным правам право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии [Конституция Российской Федерации в вопросах и ответах, С. 30], право на государственную защиту материнства [Воеводин, с.135], на справедливый, независимый и публичный суд [Ковалев, с.49].

К системе социально-экономических и культурных прав относятся права в области труда, быта, благосостояния, социальной защищенности, образования, участия в культурной жизни (право на труд, право частной собственности, на свободное использование своих способностей и имущества для экономической деятельности, на социальное обеспечение и охрану здоровья, на образование и свободу творчества, на участие в культурной жизни и др.).

Настоящим стандартом регулирования социально-экономических прав является Европейская социальная хартия, рассматриваемая как социальная конституция для Европы. В ней значительно расширен объем гарантированных социальных прав (всего 31).

Следующая группа прав – это исследуемые в рамках настоящей работы политические права.

Как видим, рассматриваемое понятие обозначено словосочетанием, указывающим на тесную связь прав, входящих в обозначаемую им группу, с участием в общественно-политической жизни государства.

В толковом словаре С. И. Ожегова политика определяется как деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность общественных классов, партий и других классовых организаций, общественных

группировок, определяемая их интересами и целями [Словарь русского языка, с.478].

Исходя из данного определения, следует вывод что, говоря о политических правах, речь идет о возможности активного и свободного участия граждан в управлении обществом и государством. К ним относятся право на участие в управлении делами государства; на равный доступ к государственной службе; на участие в отправлении правосудия; на объединение, позволяющее гражданам использовать различные формы самоорганизации для осуществления тех или иных задач; на свободу манифестаций; свободу мысли и слова, средств массовой информации (печати, радио и телевидения и пр.); на информацию и на петиции.

Ковалев А.А. делит политические прав и свободы граждан на две взаимосвязанные подсистемы, первая из которых включает в себя права на участие в организации функционирования государства и его органов, в т.ч. избирательное право, права на референдум и на петиции, вторая - неотъемлемые права граждан, обеспечивающие участие индивида в жизни общества (свобода слова и печати, свобода союзов и собраний) [Ковалев, С.54].

В России политические права и свободы нашли свое отражение в статьях 29 – 33 Основного закона.

Статьей 29 каждому гарантирована свобода мысли и слова и этой же статьей определены пределы её реализации через запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Каждому предоставлено право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации и устанавливается общий запрет на цензуру.

Данной конституционной нормой гарантированы равные возможности каждому человеку выражать свои мысли, не опасаясь преследования за это со стороны кого бы то ни было, и в первую очередь государства. В этой связи нельзя

не согласиться с авторами комментария к Конституции под редакцией В.Д. Зорькина, указывающими, что свобода мысли и слова подразумевает возможность свободомыслия, инакомыслия и вольнодумства и гарантированное право человека критиковать общепринятые нормы морали, права, религии [Комментарий к Конституции Российской Федерации, 2011, с.301].

Свобода мысли находит свое выражение и фиксацию в словах, знаках, зрительных образах. Вероятно, именно эта неразрывная связь мысли с формой её выражения и является той самой причиной, по которой в ч. 1 ст. 29 Конституции как единое целое гарантируется свобода мысли и слова, запрещается давление на индивида с целью добиться от него выражения своего мнения или отказа от него.

Необходимо отметить, что законоположения статьи 29 Конституции прежде всего гарантируют защиту общественно-политических идей, форм их выражения и соответствуют МПГПП. Свобода мысли и свобода слова в Пакте нашли свое отражение в статьях 18-й и 19-й. Данными статьями закреплена возможность каждого иметь или принимать убеждения, в т.ч. религиозные, беспрепятственно придерживаться и исповедовать их.

В статье 30 Конституции закреплено право на объединение, гарантирована свобода деятельности общественных объединений и установлен запрет на принуждение к вступлению в объединение и пребыванию в нем.

В развитие положений статьи 30 были изданы федеральные законы, регулирующие общественные отношения в сфере реализации права на объединение в политические партии, общественные объединения, профессиональные союзы, некоммерческие организации и др., определяющие порядок их создания, функционирования и прекращения деятельности, конкретизирующие правомочия и их пределы. [ФЗ «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О некоммерческих организациях» и др.]

При этом, в Конституции отсутствует прямое указание на возможность

объединения в политические партии. Однако КС РФ, рассматривая данный вопрос и признавая факт отсутствия такого закрепления, тем не менее подтвердил возможность свободного объединения граждан в политическую партию как одну из необходимых и наиболее важных составляющих права на объединение и распространение гарантий свободы деятельности объединений и на политические партии. В обоснование этого вывода суд сослался на системное толкование статей 1, 13, 15 (часть 4), 17, 30 и 32 (часть 1) [Постановление от 15.12.2004 № 18-П].

Отдельно необходимо отметить, что в отличие от других общественных объединений, допускающих участие в них иностранных граждан, проживающих на территории России, членом политической партии может являться только гражданин РФ.

Из изложенного следует, что основной целью статьи 30-й является конституционно-правовая защита возможности добровольного объединения лиц, а также защита таких объединений (политических, профессиональных и иных некоммерческих объединений). Одной из гарантий свободной реализации данного права является запрет на принудительное вовлечение лиц в объединения или пребывание в нем.

Статья 31 закрепляет право граждан РФ на мирные собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Данное право, в отличие от указанных в статьях 29 и 30 Конституции, предоставлено исключительно гражданам РФ и выражается в возможности мирно и без оружия организовывать и посещать частные и любые публичные мероприятия, в том числе протестные, проводимые для привлечения внимания общества и властей к проблемам общественной или личной жизни. Принадлежность этого права только гражданам РФ обусловлена неприемлемостью выражения и формирования лицами, не являющимися гражданами государства, а соответственно и не имеющими с ним никакой устойчивой правовой связи, каких-либо требований, касающихся политической, экономической, социальной жизни

страны, вопросов внешней политики. Обратное поставило бы под угрозу суверенитет государства.

Правоотношения в области реализации права граждан на мирные собрания в России регулируются ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в статье второй которого различные формы публичных акций с целью формирования и выражения мнений охватываются термином публичные мероприятия.

Право на мирные собрания признается множеством международных актов (ВДПЧ, МПГПП (ст.21), Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (ст.11)) и рассматривается Страсбургским судом как фундаментальное и одна из основ демократического общества [Постановление ЕСПЧ от 12.06.2014]

Исходя из правовых позиций специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, свобода мирных собраний определяется как жизненная необходимость для демократического, экономического, социального и личного развития, для выражения идей и для воспитания активных граждан, позволяющая внести позитивный вклад в развитие демократических систем и, наряду с выборами, играть основополагающую роль в участии общественности, подотчетности правительства и в народном волеизъявлении в рамках демократических процессов [Обобщение практики..., с.6-7)

В статье 32 закреплены права граждан РФ участвовать в управлении делами государства.

Право на участие в управлении делами государства признается международными актами по правам человека, в том числе вышеупомянутыми ВДПЧ (ч. 1 ст. 21), МПГПП (п. «а» ст. 25).

Рассматриваемое право направлено на реализацию конституционного принципа народовластия (п.1 ст.3).

Также как и предыдущее и по тем же причинам данное право признается только за гражданами государства выражается в возможности участвовать в управлении делами государства и, соответственно, в осуществлении власти народа. Обеспечивается закреплением активного и пассивного избирательных прав (избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления), возможностью участия в референдуме, предоставлением равного доступа к государственной службе и возможностью участвовать в отправлении правосудия. В развитие положений статьи 32 были изданы федеральные законы, устанавливающие порядок, гарантии и формы реализации правомочий граждан.

В статье 33 закреплено право граждан РФ на петиции - обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

На международно-правовом уровне это право нашло свое закрепление в статье 19-ой ВДПЧ и в статье 19-ой МПГПП.

В России правоотношения, связанные с реализацией гражданами права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления урегулированы ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Законом предусмотрена возможность личных, индивидуальных и коллективных обращений, граждан в органы власти и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Этим же Законом закреплены свободный и добровольный характер реализации права на обращение (ч. 2 ст. 2) и гарантии государства обеспечить безопасность гражданина, воспользовавшегося этой возможностью (ст.6).

Исходя из своего содержания, конституционное закрепление политических прав и свобод призвано обеспечить участие граждан в политической жизни страны, соблюдение принципа народовластия, выражение воли народа, признаваемого в

демократических государствах единственным источником власти. Умаление и отрицание вышеперечисленных политических прав и свобод приводит к утрате государством своей легитимности в сознании граждан, становлению тоталитарной или автократической политических систем. Что, в свою очередь, негативно отражается и на реализации прав и свобод, относящихся к иным группам (личные, социально-экономические, культурные). В качестве примеров такого исторического опыта, достаточно вспомнить неравную и не всеобщую систему выборов в ГД России в начале XX века, лишение избирательных прав целых групп населения в Советской России по признаку их принадлежности к классу эксплуататоров, однопартийную политическую систему, политические репрессии и прочие методы борьбы с выражением мнения, противоречащего официальной идеологии. Как показала современная история, политические системы, основанные на одной всеобъемлющей идеологии или власти одного или группы лиц в отсутствие политической и идеологической конкуренции не отличаются продолжительной устойчивостью, несмотря ни на какие методы насилия и (или) пропаганды, применяемые в отношении граждан.

Таким образом основные права и свободы можно разделить в зависимости от сфер общественной жизни, в которых они находят своё проявление (политическая, социальная, экономическая духовная) на три основные группы: политические, личные, социально-экономические и культурные. При этом, несмотря на отсутствие в Основном законе разделения прав и свобод по приоритетности, гарантий их защиты в равной мере, следует признать их неравнозначность для человека и общества.

1.3. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД»

Конституция предусматривает возможность государства вторгаться в границы закрепленных в ней прав и гарантированных свобод и ограничивать их. Такая возможность установлена частью 3 статьи 55.

На возможность ограничения прав и свобод указывается в пункте 2 ст. 29 ВДПЧ, статье 4 Международного пакта об экономических социальных и культурных правах, статьях 4, 12, 18, 19, 21, 22 МПГПП, в статьях 8, 9, 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Возможность ограничения прав и свобод получила достаточное правовое закрепление как во внутригосударственном законодательстве, так и в международно-правовых актах. Однако, несмотря на это, общепринятое определение понятия «ограничения прав и свобод человека» на сегодняшний день отсутствует. Кроме того, используется также и формулировка «отступление государств от своих обязательств» указывающая на возможность ограничения прав при наступлении чрезвычайных обстоятельств (п. 1 ст. 4 МПГПП).

Современными российским учеными даются вариативные определения данному понятию. Например, Ягофарова И.Д. рассматривает понятие «ограничение прав и свобод» как пересмотр содержания и изменение объемов самого права, указывая на его отличие от понятия «ограничение при реализации (осуществлении) прав и свобод». Отличия второго понятия от первого Ягофарова И.Д. видит в наличии особых причин, требующих ограничения реализации прав и свобод, а также в форме реализации этих ограничений (введение административных режимов и вызванных ими определенных ограничений, установление ограничений, связанных со статусом лица - государственный служащий, судья и т.д., а также ограничений в связи с совершением индивидом правонарушений) [Российская юстиция. 2018, № 9. С. 45 - 47].

А.А. Подмарев, анализируя конституционные основы ограничения прав и свобод человека, рассматривает ограничения права и свобод как законодательно

установленные границы их реализации человеком/гражданином, выраженные в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности и обусловленных необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей и обеспечением баланса между интересами личности, общества и государства. [Подмарев, с.15]

А.А. Ковалев выделяет в российской доктрине три подхода к толкованию понятия «ограничения прав и свобод». Первый из которых рассматривает содержание данного понятия как сужение объема действия правовой нормы, направленное на уменьшение объема права при сохранении его содержания. Второй - как отклонение от правового принципа равенства, в результате сужения объема прав и свобод либо расширение круга обязанностей. И, наконец, в рамках третьего подхода ограничение рассматривается как изменение содержания прав и свобод, но без изменения их сущности или, иначе говоря, как форму опосредования прав и свобод, не трансформирующую их сущность.

Касаясь второго подхода, Ковалев А.А. указывает на невозможность подведения всех правовых ограничений под отклонение от правового равенства и обращает внимание на массу примеров закрепления неравенства субъектов (путем предоставления льгот, установления привилегий, иммунитетов и т.п.).

В целом же представляется вполне убедительным определение понятию «правомерных ограничений прав и свобод», предложенное Ковалевым А.А., рассматривающим данное ограничение как допустимое международным и (или) внутригосударственным правом вмешательство в права и свободы человека, отвечающее требованиям законности, необходимости, целесообразности и соразмерности преследуемой цели [Ковалев, с.521-524].

В данном определении отражена суть ограничений – вмешательство государства в признаваемые им границы права/свободы, при наличии основания такого вмешательства – закона и при соблюдении критериев правомерности такого вмешательства – необходимости, целесообразности и соразмерности.

Обращаясь к вопросу содержания понятия «ограничения прав» нельзя не

коснуться вопроса соотношения этого понятия с понятием «пределы осуществления права», ответ на который позволяет более полно раскрыть их сущность. Тем более, что как было указано выше ряд авторов ставит знак равенства между этими понятиями.

И первое, и второе понятия предполагают установление границ реализации права, но, вместе с тем не являются тождественными. Ведь если пределы осуществления права определяют внешние границы его реализации, то ограничение права представляет собой вмешательство государства в уже существующие границы с целью их сужения.

Б.С. Эбзеев отмечает, что имманентные пределы основных прав зафиксированы в Конституции и по своей социальной и юридической природе отличаются от ограничений основных прав» [Государство и право. 1998. № 7, с. 24]. Такой же точки зрения придерживаются и авторы комментариев к Конституции, рассматривающие пределы реализации прав как границы конституционно признаваемой и защищаемой свободы индивидов и их ассоциаций, а по существу, как нормативное содержание того или иного конституционного права, состав его правомочий и системе гарантий [Комментарий к Конституции Российской Федерации, 2011, с.566-567].

Соглашаясь с авторами последнего комментария, для наглядности можно провести аналогию с ограничением мощности двигателя автомобиля, когда предельная мощность двигателя в определенных скоростных режимах езды ограничивается для снижения токсичности выхлопа. Также и пределы права определены границами, в пределах которых допускается его реализация, ограничения же как раз и сужают данные границы.

В качестве еще одного примера конституционно-правового определения границы реализации права можно рассмотреть ч.5 ст. 13 и ч.1 ст.30 Конституции, из системного толкования которых следует, что право на объединение ограничено запретом на создание общественных объединений, представляющих реальную

угрозу основам конституционного строя и целостности РФ.

Свобода слова допускается Конституцией до тех пор, пока её проявления не превращаются в пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч.2 ст.29).

В свою очередь, вмешательство государства и ограничение вышеперечисленных прав на объединение и свободу слова, проявляющееся, например, в запрете на проведение митингов, приостановление деятельности политических партий, введение предварительной цензуры в условиях чрезвычайного положения является ничем иным как временным ограничением указанных прав, вводимым в рамках ч.3 ст.55 Конституции.

Общей целью как пределов осуществления прав, так и их ограничений должно являться достижение и соблюдение баланса интересов личности, общества и государства, урегулирование существующих и потенциальных конфликтов, способствовать достижению компромиссов, предотвращение различных злоупотреблений как в обычных условиях, так и в условиях чрезвычайных обстоятельств. Вполне очевидно, что указанная потребность обусловлена необходимостью правового регулирования взаимодействия индивидов друг с другом, с обществом и государством, как в нормальных условиях, так и при наличии угроз конституционным правам и свободам, в том числе в условиях чрезвычайных обстоятельств.

Таким образом, исходя из определения прав и свобод как возможностей индивида действовать по своему усмотрению, их ограничение следует рассматривать как установленное законом уменьшение таких возможностей или пределов их реализации.

1.4. КРИТЕРИИ ПРАВОМЕРНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЙ

Одновременно с пониманием объективной потребности ограничений возникает вопрос определения допустимых пределов вмешательства государства в границы прав и свобод, за рамками которых ограничения надлежит рассматривать уже в качестве неправомерных.

Международные правовые акты, устанавливая возможность ограничения прав и свобод, одновременно с этим увязывают их с наличием правомерной цели. В качестве таковой выступают защита прав и свобод других лиц, моральных ценностей, поддержание общественного порядка и общего благосостояния, охрана государственной безопасности, здоровья, нравственности населения, государственная безопасность, территориальная целостность, защита репутации (п.2 ст.29 ВДПЧ, статьи 4, 12, 18, 19, 21, 22 МПГПП, статьи 8, 9, 10 В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). В качестве основания введения ограничений международные правовые акты определяют закон.

В Конституции использована общая формулировка, устанавливающая в качестве основания федеральный закон, в качестве цели защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Определены пределы ограничений - в той мере в какой это необходимо для достижения целей (ч. 3 ст. 55, ч. 1 ст. 56).

Однако, такой формулировки недостаточно и для правильной квалификации ограничений в качестве правомерных необходимо определить все основные критерии оценки ограничений в качестве таковых.

Единые подходы к понятию и содержанию критериев ограничений до настоящего времени не выработаны, но в решениях ЕСПЧ правомерность ограничений оценивается по таким признакам, как наличие формы закона, социальная направленность, оправданность цели, эффективность ограничений, соблюдение баланса интересов, ясность и недвусмысленность формулировок

ограничений.

Исходя из правоприменительной практики, можно выделить три основных критерия, подлежащих оценке с целью установления правомерности либо, наоборот, неправомерности того или иного ограничения. К таким критериям относятся – основания, принципы и цели.

Исходя из использованных п.2 ст. 29 ВДПЧ и ч.3 ст. 55 Конституции формулировок, можно сделать вывод, что причинами ограничения прав и свобод человека являются обстоятельства, создающие угрозу признаваемым государством конституционно-правовым ценностям, а также безопасности и суверенитету государства (обстоятельства, вызывающие к жизни ограничение). В связи с чем целью вводимых ограничений следует признать устранение данных угроз и исключение (минимизация) их негативных последствий.

Необходимо остановиться на правовых основаниях ограничений, т.е. на законе. Из практики Европейского Суда следует, что ограничительная мера должна быть основана прежде всего на национальном законодательстве и, при этом, Европейский Суд относит к «закону» не только сами законы, но и подзаконные акты, регулятивные меры, принятые компетентными распорядительными органами и прецедентное право [Постановление ЕСПЧ от 10.11.2005]. Сам же закон должен быть принят с соблюдением установленной для этого процедуры, а формулировки содержащихся в нем ограничительных норм должны быть чёткими, понятными и не допускать произвольного применения ограничений.

Показателен в этой связи подход российского законодателя по «правовой обязанности» ограничения конституционного права на труд в отношении отдельных групп граждан, не прошедших вакцинацию от новой коронавирусной инфекции COVID-19 (в целях защиты здоровья граждан). Так статья 76 Трудового кодекса РФ устанавливает обязанность работодателя отстранить от работы (не допускать к работе) работника в отдельных случаях, предусмотренных законом. Одним из таких случаев является отсутствие профилактических прививок.

Профилактическая прививка против COVID-19 внесена в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Правомочия на принятие решения о проведении профилактических прививок предоставлены в том числе главным государственным санитарным врачам субъектов РФ. Данное правомочие было реализовано во многих субъектах РФ, на территории которых соответствующими постановлениями была введена обязательная вакцинация по эпидемическим показаниям против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и лица, не прошедшие обязательную для них вакцинацию, были отстранены либо не допущены к работе.

В части принципов введения ограничений практика Европейского суда и Конституционного суда РФ выделяет следующие принципы: необходимости в демократическом обществе; соразмерности ограничений их целям; минимальной достаточности.

Принцип необходимости означает настоятельную (острую) общественную потребность. Именно в таком толковании этот термин применяется ЕСПЧ, понимаемый как соответствие ограничения актуальной общественной необходимости в демократическом обществе. Как видно, ЕСПЧ увязывает оценку наличия потребности в ограничении не с любым обществом, а исключительно с демократическим, т.е. ориентированным в первую очередь на интересы человека, признающим человека, его права и свободы высшей ценностью и создающим необходимые условия для их реализации.

Принцип соразмерности или пропорциональности предполагает ограничение прав и свобод ровно в той мере, в какой это необходимо для достижения правомерной цели. Очевидным является вывод, что никакая благая задача не позволяет законодателю использовать чрезмерные, не обусловленные конституционно признаваемыми целями ограничительные меры.

Принцип минимальной достаточности – означает, что при наличии

возможности выбора между ограничениями для достижения преследуемой цели применению подлежат ограничения в наименьшей степени, сужающие объем прав.

Морозова Л.Я. дополнительно выделяет принципы демократизма (цель - защита интересов личности, общества и государства) и дифференцированности (степень и характер ограничений определяется их правовым статусом, особыми политическими или криминогенными особенностями в момент реализации [Морозова, с.57]).

Возвращаясь к правомерной цели ограничений следует отметить, что допуская в качестве таковой, обозначенную в ч. 3 ст. 55 Конституции, защиту общих интересов, необходимо учитывать и другую статью Конституции, декларирующую в качестве высшей ценности самого человека, его права и свободы (ст.2).

В связи с этим очевидно, что реализация властями ограничительных мер должна соотноситься со статьей второй Конституции и не преследовать задач истинной, а не декларируемой, целью которых является умаление прав и свобод человека.

В.В. Лапаева предлагает рассматривать в качестве допустимой цели ограничений лишь те общие интересы, которые признаны необходимыми для защиты прав человека [Журнал российского права, 2006, № 4].

Д.И. Дедов рассматривает в качестве общественно значимой цели не только достижение блага для конкретного лица напрямую путем установления субъективного права, но и обеспечение косвенно блага (одинаковых, универсальных интересов) для любого и каждого человека независимо от его индивидуальных (частных) предпочтений и интересов. [Дедов, с. 3].

Исходя из буквального толкования ч. 3 ст. 55 Конституции следует вывод, что в качестве правомерной цели надлежит рассматривать достижение указанных в названной правовой норме конституционно-значимых целей. При этом, очевидна тесная связь цели и соразмерности средств её достижения, так как чрезмерное

ограничение права даже преследующее благую цель следует квалифицировать как его умаление. Впрочем, и соблюдение иных, вышеперечисленных критериев является обязательным, а последствием их нарушения будет являться незаконность введенных ограничений.

Вместе с тем, необходимо отметить, что институт прав и свобод лежит в основе конституционного строя государства (демократии, многопартийности, народовластия и др.), является базовым институтом для всего законодательства, а сами права и свободы человека провозглашены высшей конституционной ценностью в РФ. С учетом этого, вполне логичным выглядит вывод о недопустимости ограничения прав и свобод в интересах защиты иных менее значимых конституционных ценностей.

Таким образом, соглашаясь с В.В. Лапаевой, следует отметить, что правомерной целью ограничения конкретного права или свободы может служить исключительно угроза другим, более значимым правам и свободам либо общественным интересам, в основе которых лежат такие права и свободы. При этом несмотря на то, что Конституция не расставляет приоритета одних прав перед другими, следует признать наличие между ними разницы по степени их значимости для человека и общества. Например, в условиях чрезвычайной ситуации, сопряженной с риском для жизни и здоровья людей, ни у кого не вызывает сомнений разумность и обоснованность ограничительных мер, направленных на устранение данной угрозы (запрет на проведение публичных мероприятий в условиях эпидемии, пандемии).

Вышеперечисленные критерии ограничения прав и свобод в той или иной мере находят свое отражение в правоприменительной практике национальных судов и ЕСПЧ, в практике Конституционного суда. Так, в частности, в Постановлении от 30.10.2003 № 15-П обозначены требования к пропорциональности, соразмерности и необходимости ограничений для защиты конституционно значимых ценностей, а также указывается на неприемлемость

вторжения в существо конституционного права (запрет на ограничение пределов и применения основного содержания соответствующих конституционных норм). Правовая норма должна исключать возможность расширительного толкования и произвольного применения установленного ограничения и соответствовать требованиям формальной определенности, точности, четкости и ясности.

В другом своем постановлении от 1 февраля 2005 г. №1-П КС РФ фактически применил указанные критерии, подтвердив правомерность такого ограничения на объединение граждан в партию как установление государством требования к их численности. В числе критериев упоминалась направленность на достижение ими законной цели, т.е. способность партий выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий.

Все вышеперечисленные критерии указывают на наличие у конституционного субъективного права не только внешних границ, но и внутренних, определяемых его существом (реальным содержанием), вторжение в пределы, которых неизбежно приводит к умалению его содержания и значимости, причем в отдельных случаях до такой степени, что можно говорить о фактическом отрицании права.

Важность правовой конкретизации пределов возможного вторжения властей в границы прав и свобод отметил судья Конституционного Суда Г.А. Гаджиев, указав последствия неопределенности в данном вопросе – наличие у законодателя возможности произвольно ограничивать то или иное основное право в любом объеме, выхолащивание его содержания [Гаджиев, С. 75].

Паршенко В.Н., рассматривая пределы ограничений субъективного конституционного права, определяет местоположение границы правомерных ограничений на основе степени вмешательства в содержание конституционного права. Данная граница определяется автором границами неприкосновенной части субъективного конституционного права - его ядра. Ядро рассматривается как сущность конституционного права и раскрывается через его цель. Уменьшение

сущности недопустимо и, по этой причине сокращение прав допускается только лишь в их внешней по отношению к ядру части, т.е. без ущерба для содержания и значимости права.

С учетом данной логической последовательности в качестве недопустимых ограничений могут быть определены те ограничения, которые непосредственно вторгаются в ядро права и сужают его границы. Такие вторжения рассматриваются как отнимающие у субъективного конституционного права часть его смысла или достоинства (в результате невозможности реализации права и заложенной в него цели) [Конституционное и муниципальное право, 2018, № 7, с. 39 - 43].

В силу предлагаемой Паршенко В.Н. концепции граница ядра субъективного права, отделяющая его сущность от внешнего «ореола», является статичной и не может изменяться. Изменению, как указывает Паршенко В.Н., может подвергаться лишь внешняя часть, которая может расширяться вокруг ядра как ответ на потребности общества.

Признавая наличие у каждого конституционного субъективного права внутренних границ (его ядра), следует отметить, что такие границы определяются с учетом цели и обозначенных выше критериев возможного вторжения в них. При этом практика применения ограничений, в том числе вышеприведенная, указывает на наличие необходимости учитывать официальное истолкование содержания ограничиваемого права.

На сегодняшний день можно говорить о сложившихся стандартах ограничений основных прав и свобод, которые, вместе с тем, не позволяют сделать вывод об их одинаковом толковании и применении на внутригосударственном уровне, примеры чего будут приведены ниже. Различия в истолковании данных критериев официальными властями обусловлена спецификой политических систем, существующих в конкретных государствах, а также различным уровнем их социально-культурного и экономического развития.

Помимо используемой в статьях 55, 56 Конституции категории «ограничение

прав» в самой Конституции и федеральных законах используются «умаление прав», «отмена прав», «отрицание прав», «ущемление прав» хоть и близкие по значению, но имеющие принципиальное отличие по своей сути.

Так, если термин «ограничение» используется законодателем для обозначения как правомерных, так и неправомерных ограничений, то умаление, отмена, отрицание, ущемление - исключительно в негативном ключе для обозначения неправомерных ограничений.

Так, например, статья 21 Конституции запрещает умаление достоинства личности, отдельно упоминая при этом формы такого умаления - пытки, насилие пр. В преамбуле ФКЗ «О референдуме РФ» совместно используются термины ограничение, отмена и умаление для обозначения неправомерных ограничений. Термин «ограничение» в его негативном значении используется в Федеральном законе «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в РФ». В ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» помимо «умаления» используется ещё и термин «дискриминация» применительно к неправомерным ограничениям прав (статьи 45 и 58 соответственно).

Б.С. Эбзеев рассматривает «умаление» как уменьшение материального содержания основных прав, объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизацию гарантий основных прав, как синоним произвольных, т.е. не отвечающих требованиям Конституции, ограничений прав и свобод [Эбзеев, 2012. С. 238].

В свою очередь В.В. Лапаева рассматривает «умаление» как уменьшение значимости и регулятивной роли прав и свобод для законодательства, утрату ими своей ценности для правовой системы. Такое уменьшение проявляется в принижении значения прав и свобод как критерия и регулятора, подчиняющего себе всю правовую систему, даже если такое ограничение осуществляется в той

мере, в какой это необходимо для защиты ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции [Журнал российского права, 2005, № 7, с. 20].

Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин отмечает недопустимость введения ограничений, посягающих на само существо права, отграничивая тем самым правомерные ограничения прав и свобод от неправомерных (умаление, уничтожение прав и свобод) [Журнал российского права, 2008, № 12].

В.И. Крусс рассматривает ограничение как модификацию права, не влекущую принципиального изменения его существа, а «умаление» как воздействие, деформирующее сущность основных прав или свобод человека и гражданина [Крусс, с.244].

Мысль о недопустимости посягательства ограничения на существо конституционного права, приводящее к утрате правом своего реального содержания, нашла свое отражение в позиции Конституционного Суда, презюмирующей мирный характер публичных мероприятий и указывающей на недопустимость посягательства на существо конституционного права на проведение мирных публичных акций [Постановление от 17.05.2021 № 19-П]

С учетом заложенного законодателем содержания в понятия «умаление прав» и «ущемление прав», следует вывод об их синонимичности, так как они оба обозначают один из видов неправомерного ограничения прав, проявляющегося в снижении его значимости для текущего законодательства и принижении его критериального и регулятивного значения.

Следующее используемое в Конституции понятие - «отрицание прав» указывает на полную утрату правом своей значимости, полное обесценивание и девальвация его содержания. В свою очередь «отмена права» подразумевает под собой законодательное устранение права путем его прямой отмены.

С учетом изложенного, правомерными следует признать ограничения, соответствующие принципам соразмерности, минимальной достаточности,

необходимости и законности, целью которых является защита других прав и свобод, более значимых для человека и общества, либо защита общественных интересов, в основе которых лежат последние. При этом, угроза, являющаяся причиной ограничения прав и свобод, должна быть явной, а основание ограничений (закон) должно соответствовать требованиям формальной определенности, точности, четкости и ясности, не допускающим его расширительного толкования. Ограничения, не соответствующие хотя бы одному из перечисленных требований, нельзя признать правомерными.

Глава II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД В РОССИИ

2.1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Исторический опыт ограничения политических прав и свобод указывает на их непосредственную связь и обусловленность конкретными политическими режимами, существовавшими на разных этапах развития российской государственности.

В России политические права впервые были закреплены за подданными Российской империи, после Манифеста Императора от 17 октября 1905 «Об усовершенствовании государственного порядка» провозгласившего в числе прочих такие политические права и свободы как свобода слова, собраний, политических партий. Во исполнение воли Императора в новой редакции Основных государственных законов Российской империи российским подданным была предоставлена свобода собраний (ст.36), свобода слова (ст.37), свобода союзов и избирательные права (ст.38).

При этом свобода слова ограничивалась предварительной цензурой для периодических печатных изданий, существовавшей в Российской Империи (Устав о цензуре, Указ Об изменении и дополнении временных правил о периодической печати, Указ О временных правилах для неповременной печати). Публичные собрания проводились с разрешения полиции или губернатора и с обязательным присутствием на них представителя полиции, правомочного закрыть собрание (Указ «О временных правилах о публичных собраниях»). Надзор за порядком на публичном собрании возлагался на устроителей собрания и на должностное лицо, командированное губернатором или полицией. Им же предоставлялось правомочие по закрытию собрания.

Выборы в нижнюю палату российского парламента (Государственную Думу) были многоступенчатыми и проходили по сословно-куриальной системе, т.е. в ходе избирательной кампании выбирались выборщики, сами избиратели делились на четыре избирательные курии (землевладельческую, городскую, крестьянскую и рабочую). Курии на основе установленных квот делегировали разное количество своих представителей. Выборы не были ни всеобщими, ни прямыми, ни равными. Основные ограничения избирательных прав подданных были связаны с наличием возрастного ценза (25 лет), имущественного ценза (наличие в собственности или пожизненном владении земельного надела, определенной площади, какой-либо недвижимой собственностью определенной стоимости). Значительная часть подданных была лишена избирательных прав, в том числе по причине отсутствия постоянного места жительства, женщины, лица, признанные судом ограниченно-дееспособными или несостоятельными (в отдельных случаях), лица, состоявшие на военной службе и другие категории лиц.

За совершение тяжких и особо тяжких преступлений к лицам всех сословий в качестве меры уголовного наказания могло применяться пожизненное лишение избирательных прав.

Права подданных на свободу союзов могли быть ограничены, путем введения запрета на создание определенных обществ и ограничения прав у отдельных категорий лиц на их создание, установления системы надзора, цензура их уставов (Временные правила об обществах и союзах от 4 марта 1906 г.)

Отдельного внимания заслуживает правовое регулирование в условиях чрезвычайных обстоятельств. До февраля 1917 г. В России действовало утвержденное 14 августа 1881 г. «Положение о мерах к охранению государственного порядка и спокойствия». В Положении предусматривались два специальных правовых режима: усиленная охрана и чрезвычайная охрана (вводилась на шесть месяцев). Усиленная охрана вводилась на год и предоставляла широкие полномочия по поддержанию порядка на генерал-губернаторов,

градона начальников, в том числе права запрещать любые собрания и переносить выборы. На период действия режима усиленной охраны была запрещена на соответствующей территории деятельность всех объединений без исключения. Допускался запрет и преследование конкретных политических организаций. Следующий специальный правовой режим - чрезвычайная охрана вводился сроком на шесть месяцев в случаях открытого противостояния властям. В условиях действия данного режима губернаторам предоставлялось право приостанавливать деятельность или закрывать земские собрания, а также приостанавливать выход периодических изданий.

В целом правовое регулирование политических прав и свобод в Российском государстве начала XX века имело массу несоответствий современным стандартам в данной сфере (неравное, не всеобщее избирательное право, цензуру, наличие у властей возможности широкого усмотрения при введении ограничительных мер и пр.). Вместе с тем, в стране впервые была создана нормативная база, закрепляющая права и свободы подданных, в том числе политические, регламентирующая порядок их реализации и основания и порядок ограничения.

После победы февральской революции политические права и свободы были существенно расширены. Цензура Постановлением «О печати» от 27 апреля 1917г. была полностью упразднена. Право граждан на проведение собраний могло быть ограничено только судом, при этом проведения собраний запрещалось на рельсовых путях и в случаях, когда создается препятствие свободному движению в результате проведения собрания на прочих путях сообщения, улицах и площадях (Постановление Временного правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах»).

В соответствии с первой принятой 10 июля 1918 г. V-ым Всероссийским съездом Советов после Октябрьской революции Конституцией РСФСР гарантировались свобода слова (ст. 14), свобода собраний (ст.15), свобода союзов (ст. 16), равенство граждан независимо от их расовой и национальной

принадлежности (ст. 20), право избирать и быть избранным в советы всех уровней (ст. 64), предоставление политических права иностранцам, проживающим на территории Российской республики (ст. 20), а также их право на убежище в случае, если они в своей стране подвергались преследованиям за политические и религиозные преступления (ст. 21). Возрастной ценз был снижен до 18 лет (ст. 64). Вместе с тем статьей 65 Конституции граждане, отнесенные к классу «эксплуататоров», были лишены политических прав, избирательных прав лишены граждане, чья деятельность в период самодержавия квалифицировалась новой властью как контрреволюционная (служащие и агенты бывшей полиции, жандармы и т. д.).

Статьей 53 Конституции закреплялось неравенство между рабочими и крестьянами, между горожанами и сельским населением при выборах депутатов на Съезды Советов.

Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 12 июня 1922 г. «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций» устанавливался разрешительный порядок созыва съездов или всероссийских совещаний различных организаций, союзов и объединений. Разрешения выдавались НКВД и им же осуществлялся надзор за деятельностью общественных объединений (Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов»).

Конституция РСФСР, принятая 11 мая 1925 г. Сохранила свой классовый характер (гарантировала диктатуру пролетариата), но вместе с тем, в ней были существенно смягчены формулировки о подавлении «паразитических» слоев общества.

Вышеперечисленные классовые ограничения политических прав граждан РСФСР в обеих Конституциях следует признать обусловленными чрезвычайным характером условий, в которых они принимались, вооруженной борьбой за власть и необходимостью максимального исключения влияния на внутривнутриполитическую

ситуацию в стране классов, различных объединений граждан, враждебно настроенных по отношению к советской власти.

В принятой 5 декабря 1936 г. союзной Конституция была законодательно закреплена однопартийная система власти и определена руководящая роль ВКП(б) в политической жизни страны. Деятельность общественных организаций в соответствии с принятым в 1932 году Положением о добровольных обществах и союзах должна была отвечать интересам трудящихся. Проверка соответствия этому критерию проводилась исполкомами Советов и соответствующими наркоматами.

Пределы реализации политических прав в новой Конституции были ограничены идеологической составляющей (интересами трудящихся и укреплением социалистического строя). Попытки выйти за указанные пределы подлежали серьезному преследованию со стороны государства. Так нарушение этих пределов при реализации свободы слова могло быть квалифицировано как «контрреволюционная пропаганда» (ст. 58 Уголовного кодекса РСФСР). Частью 2 ст. 31 на конституционном уровне был узаконен институт «врага народа».

Аналогичные положения в сфере политических прав нашли свое отражение в Конституции РСФСР, принятой 21 января 1937 г.

В Конституции СССР 1977 г. уже нашли свое отражение общепризнанные международные принципы прав и свобод человека и гражданина, по причине ратификации МПГПП в 1976 году. Гарантировалось право граждан на участие в работе государственных органов, общественных организаций (ст.48), предоставлялось право критиковать недостатки в работе и вводился запрет на преследование за критику (ст.49). Гарантировалась свобода публичных мероприятий, проводимых в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам (ст.50), право на объединение в общественные организации (ст.51).

Вместе с тем, по-прежнему в качестве руководящей и направляющей силы советского общества оставалась коммунистическая партия (ст. 6), что

противоречило статье второй, декларировавшей принадлежность власти в СССР народу, а не партии.

Таким образом на разных этапах исторического развития Российского государства в XX веке властью использовались различные формы и способы ограничения политических прав подданных/граждан с целью подавления инакомыслия, воспрепятствования выражению протестных настроений и устранения угрозы существующей форме политического устройства, под предлогом сохранения Российского государства, его традиционных ценностей и существующей формы управления.

Власти самодержавной России в предоставлении равных политических прав подданным видели прямую угрозу существующему строю, справедливо ожидая в этом случае формирование «левого» парламента, неподконтрольного императору и, как результат этого, ограничение власти монарха, а возможно и её ликвидацию. Данные опасения подтвердились, когда сначала в период работы Первой Государственной думы был разработан радикальный законопроект, упразднявший частную собственность на землю и объявление всей земли, ее недр и вод общей собственностью всего населения страны. Затем Вторая Государственная Дума прорабатывала вариант конфискации всей помещичьей земли в полном объеме и без всякой платы и обращения её в общенародную собственность. В результате Император распустил обе Думы, а новым Положением о выборах от 1907 г представительство лояльных власти слоев населения было увеличено, а горожан (не относящихся к категории состоятельных граждан), рабочих и крестьян значительно сокращено. От землевладельческой курии один выборщик избирался от 230 человек (ранее от 2 тысяч). От первой категории городской курии, куда входили состоятельные граждане, один выборщик избирался от 1 тысячи избирателей, а от второй - от 15 тысяч (ранее в единой городской курии один выборщик избирался от 7 тысяч населения). Крестьянская курия посылала одного выборщика от 60 тысяч (ранее от 30 тысяч), а рабочая - от 125 тысяч (ранее от 90 тысяч).

В свою очередь, власти советского государства по той же причине сначала лишили политических прав классовых противников нового государства, а после устранения этой угрозы с их стороны, установили однопартийную систему власти и границы реализации политических прав, не допуская действий, противоречащих интересам существующего политического строя и идеологии.

Принятая на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституция РФ впервые провозгласила человека, его права и свободы в качестве высшей ценности, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека, и гражданина - обязанностью государства. Реализация прав и свобод уже не была связана с необходимостью следования какой-либо идеологической доктрине, как это ранее предусматривалось в советских конституциях, признавая идеологическое политическое многообразие. Отход от идеологической составляющей позволил расширить права и свободы, их пределы и способы реализации.

Таким образом отечественный исторический опыт правового регулирования политических прав и свобод подтверждает факт постоянного использования ограничительных норм как инструмента не только и не столько для защиты прав и свобод граждан, сколько с целью удержания власти и недопущения свободной конкуренции политических идей в обществе. Государством использовались различные формы таких ограничений, включая лишение избирательных прав отдельных групп граждан, запрет на политическую деятельность, противоречащую основной идеологии, подавление деятельности оппозиционных политических партий, установление однопартийной системы, установление цензуры, а также предоставление широкого усмотрения властям в вопросах, касающихся создания и функционирования объединений граждан, воспрепятствование свободному выражению ими своего мнения. С учетом уже накопленного опыта правового регулирования ограничений политических прав и свобод представляется правильным дать объективную и непредвзятую оценку такому опыту с целью неповторения совершенных в прошлом ошибок, а также поиска вариантов защиты

общественных интересов с минимально возможным вторжением государства в границы основных прав и свобод граждан, в тех случаях, когда такое вмешательство не представляется возможным избежать вовсе.

2.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Конституции применительно к правам и свободам человека и гражданина термин «ограничение» используется неоднократно (в статьях 19, 23, 55, 56, 74, 79). Кроме того, в отдельных статьях речь также идет об ограничениях (статьи 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31 и др). Для обозначения вмешательства государства используется не только термин «ограничение», но и термины «умаление» (ст.21, 55), «отрицание» и «отмена» (ст.55). Термин «ограничение» одновременно используется как в контексте правомерных ограничений, так и в контексте неправомерного сужения границ прав и свобод (ч.2 ст.19, ст.79).

Ограничения можно разделить на отдельные группы, исходя из их содержания, срока действия, широты охвата и способов осуществления: по видам ограничиваемых прав и свобод - на ограничения личных, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод; по сроку их действия - на постоянные и временные, по широте охвата - на общие и индивидуальные, в зависимости от способов осуществления - на запреты, приостановления, обязанности и меры ответственности. Предлагаются и другие варианты классификации ограничений прав: по цели, по субъекту; по объекту; по отраслям и т.д.

Остановимся на отдельных примерах ограничений политических прав и свобод в Российской Федерации, исходя из вышеприведенной классификации ограничений.

По видам ограничиваемых прав.

Так примером правового регулирования ограничений свободы мысли и слова является ограничение прав лиц, имеющих специальный статус (профессиональные ограничения). Рядом федеральных законов и подзаконных актов установлен запрет для лиц, имеющих статус государственных или муниципальных служащих, сотрудников органов внутренних дел,

военнослужащих, высказываться с публичной критикой деятельности органов государственной власти [ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», «О муниципальной службе в РФ» и др.].

Цель введения данного запрета очевидна - предотвращение ущерба публичным интересам и авторитету государственных органов государственными служащими. При этом КС РФ в своем Постановлении от 30.06.2011 № 14-П фактически поставил действие ограничения в зависимость от содержания публичного высказывания и наличия у госслужащего иной возможности защиты конституционных ценностей или наличия рисков для него.

Другой пример - в условиях чрезвычайного положения допускается полное или частичное приостановления полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления (п. «а» ст.11 ФКЗ «О чрезвычайном положении»), приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, препятствующих устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения (п. «в» ст.12 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

По сроку действия ограничений (постоянные и временные).

Временными являются ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения. Часть 1 ст.56 Конституции прямо обязывает при введении режима чрезвычайного положения указывать не только пределы, но сроки действия ограничительных мер. Допускается временное (на срок до шести месяцев) приостановление деятельности политической партии (ст.39 ФЗ «О политических партиях»). Граждане, осужденные за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, лишены возможности быть избранными депутатом ГД до истечения установленных законом сроков (ст.4 ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ»).

К постоянным видам ограничения можно отнести ограничения, связанные со статусом государственного служащего (запрет критики деятельности

государственных органов, их руководителей).

По широте охвата (общие и индивидуальные).

В качестве индивидуальных ограничений следует рассматривать уже упоминавшийся запрет на допуск к государственной службе и нахождение на ней лица, имеющего не снятую или не погашенную в установленном федеральным законом порядке судимость (п.п.2 п.1 ст.16 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»).

В качестве общих ограничений можно снова упомянуть ограничения прав, вводимые в условиях чрезвычайного положения (например, запрет митингов и демонстраций).

В зависимости от способов осуществления (запреты, приостановления, обязанности и меры ответственности).

Примеры запретов и приостановлений уже были приведены выше (ограничения в условиях чрезвычайного положения, а также связанные со статусом отдельных категорий граждан).

Допускается приостановление судом деятельности или ликвидация политической партии, другого общественного объединения, запрет деятельности общественного объединения, прекращение деятельности средств массовой информации.

Основанием для применения таких мер, относящихся к мерам публично-правовой ответственности, является нарушение объединениями граждан Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, включая ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и ФЗ «О противодействии терроризму».

Имеются и другие варианты классификации ограничений прав. Так В.В. Долинская указывает на ограничения: по цели, по субъекту; по объекту; по основаниям возникновения и прекращения, по полномочиям; по отраслям и т.д. [Закон. 2003, № 11, с. 5].

Отдельного внимания заслуживает ограничение прав и свобод человека в условиях чрезвычайных обстоятельств, угрожающих обществу и государству. На международном уровне закреплено право государств отступать от своих обязательств по МПГПП во время чрезвычайного положения, при котором жизнь нации находится под угрозой. Одновременно с этим Пакт устанавливает принципы для определения границ допустимого вмешательства государств в права и свободы в случае наступления данных обстоятельств, указывая на необходимость следования принципам соразмерности, минимальной достаточности, недискриминации.

Ещё в Своде основных государственных законов предусматривалась возможность ограничения прав и свобод в условиях военного или исключительного положений. Однако наличие широкого усмотрения властей в определении порядка, оснований ограничений и их объема привело к фактическому произволу со стороны властей. Так данное законоположение использовалось органами государственной власти в целях подавления вооруженных протестных выступлений против существовавшего строя. Положением Совета Министров от 19 августа 1906 г. были легализованы военно-полевые суды, которые учреждались начальником гарнизона из числа офицеров и являлись карательными органами, имеющими возможность рассматривать по упрощенной процедуре уголовные дела различных категорий в отношении всех граждан фактически без каких-либо ограничений. На их деятельность не распространялись принципы гласности судопроизводства и права подсудимых на защиту.

В современной Конституции с учетом масштабности допускаемых ограничений в условиях экстраординарных по степени угроз обстоятельств, их последствий, определены причины и основания введения военного и чрезвычайного положения (статьи 55, 56, 87, 88 Конституции). При этом обращает внимание, что ограничению подлежат только отдельные права и свободы и

вводятся такие ограничения для обеспечения безопасности граждан, защиты конституционного строя в соответствии с ФКЗ в условиях чрезвычайного положения.

Чрезвычайное и военное положения на всей территории РФ или в ее отдельных местностях вводятся указом Президента РФ. Чрезвычайное положение вводится в связи с обстоятельствами, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер (ст.87, 88 Конституции, ст.3 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Такие обстоятельства разделены на две группы, первая из которых связана с насильственными действиями против конституционного строя РФ, попытками захвата власти, массовыми беспорядками и пр., вторая группа включает в себя обстоятельства природного и техногенного характера (эпидемии и эпизоотии, катастрофы, стихийных бедствия и пр.).

В условиях чрезвычайного положения допускается на весь период его действия ограничение политических прав, в том числе полное или частичное приостановление полномочий органов исполнительной власти, запрещение или ограничение публичных мероприятий, введение предварительной цензуры, приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, запрет на проведение выборов и референдумов (ст.ст. 11-15 ФКЗ «О чрезвычайном положении»)

Пределы ограничений в условиях чрезвычайного положения определяются исходя из остроты создавшегося положения.

Причиной введения военного положения является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии (ст.3 ФКЗ «О военном положении», ст.86 Конституции).

В условиях данного режима допускается приостановление деятельности объединений, ведущих деятельность, подрывающую оборону и безопасность

Российской Федерации, запрет на проведение референдумов и выборов, а также запрещение или ограничение проведения публичных мероприятий, введение военной цензуры (ст.ст.7, 8 ФКЗ «О военном положении»)

Таким образом, из вышеприведенных законоположений можно сделать вывод о закреплении перечня форм и видов допустимых ограничительных мер, соответствующих закрепленным в международных договорах принципам, что является одной из гарантий соблюдения конституционных прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов является.

Кроме того, в целях защиты прав и свобод, в том числе политических, от их неправомерного ограничения Конституцией установлен запрет на создание чрезвычайных судов даже в условиях чрезвычайного или военного положения. На территории, на которой вводятся чрезвычайное или военное положение продолжают действовать суды, установленные Конституцией РФ и судопроизводство, также осуществляется с федеральными законами (ч. 3 ст. 118).

Отдельно следует отметить обозначаемую Паршенко В.Н. в качестве гарантии соблюдения ограничений признание их легитимности обществом [Конституционное и муниципальное право, 2018, № 7, с. 40.].

Однако не все права и свободы человека могут быть ограничены, даже не взирая ни на какие чрезвычайные обстоятельства. Так в международном и в российском праве прямо установлен запрет на ограничение прав и свобод, имеющих настолько важное значение для человека (абсолютные права), что их ограничение неизбежно приведет к полной девальвации самой идеи существования общепризнанных прав и свобод человека.

В российском праве это право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, информации о частной жизни лица, на свободу совести и др. В числе не подлежащих ограничению прав также упоминается право на судебную защиту, гарантированное в том числе установленным в статье 118

Основного закона запретом на создание чрезвычайных судов. Следует признать, что в этом случае был учтен негативный исторический опыт произвола со стороны таких судов, в том числе военно-полевых судов царской России.

Политические права не входят в этот перечень и соответственно могут быть ограничены.

Вместе с тем, вызывает сомнение соответствие отдельных ограничений политических прав и свобод граждан некоторым критериям правомерности, а именно - необходимости в демократическом обществе, соразмерности и минимальной достаточности.

Примером неправомерного ограничения, применявшегося до недавнего времени (до вступления в силу ФЗ от 30 декабря 2020 года № 497-ФЗ), можно считать запрет на проведение одиночных актов пикетирования без согласования с властями (ч.11 ст.7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и ч.2 статьи 20.2 КоАП РФ).

Соответствующие законоположения были признаны не соответствующими Конституции в той мере, в какой они допускали возможность признания одним публичным мероприятием совокупности актов пикетирования, объединенных единым замыслом и общей организацией, осуществляемых одним и тем же лицом без участия иных лиц, и привлечения их организатора к административной ответственности за проведение такого пикетирования без подачи в установленном порядке уведомления (Постановление КС РФ от 17.05.2021 № 19-П).

Вместе с тем, до настоящего времени не устранена разница в подходах ЕСПЧ и Конституционного суда РФ к ограничению права на мирные манифестации в основе которого лежат свобода мысли и слова.

В статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод установлен запрет на ограничение права на свободу мирных собраний, за исключением тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в общественно значимых интересах или защиты прав и свобод других лиц.

Авакьян С.А. указывает на безусловную predeterminedность существования в любом демократически организованном обществе разнообразных форм и средств выражения мнения индивидов, их групп, объединений, в основе которых находятся такие конституционные права и свободы граждан как свобода слова и мысли; свобода средств массовой информации; право на объединение; право на манифестации [Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3 - 17].

Учитывая важность реализации права на мирные собрания (манифестации) в демократическом обществе, существующая практика ЕСПЧ указывает на недопустимость предоставления широкого усмотрения властей при установлении оснований для их ограничения (установление административных процедур, препятствующих реализации права, запрет на проведение публичных собраний по определенным тематикам, запрет на проведение собраний в конкретных местах и пр.).

В используемой ЕСПЧ оценке Венецианской комиссии, являющейся консультативным органом Совета Европы и состоящей из независимых экспертов в области конституционного права, указывается на значимость права организатора собрания решать, какое место лучше всего подходит для цели собрания и указывается на несоответствие запрета проведения собраний в конкретных местах принципу пропорциональности (достижение правомерной цели с наименьшей степенью вмешательства). В качестве единственного правомерного ограничения при выборе места собрания являются ограничения, связанные с местами в опасных зонах и объектах, закрытых для публики.

В России порядок реализации права на мирные собрания урегулирован ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ФЗ «О собраниях»), в котором введено понятие «публичное мероприятие», охватывающее все перечисленные в названии закона публичные акции. (ст.2). Данное право может быть реализовано только при условии согласования его места и времени с органами публичной власти (пункт 5 статьи 5 ФЗ о собраниях). При этом, органам

исполнительной власти субъектов РФ предоставлены полномочия определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места (ч.1.1. ст.8 Закона о собраниях). Закон не конкретизирует пределы усмотрения органов исполнительной власти при определении специально отведенных под публичные мероприятия мест, ограничиваясь общими формулировками (обеспечение возможности достижения цели мероприятия, транспортной доступности, возможности использования объектов инфраструктуры, соблюдения санитарных норм и правил, безопасности организаторов и участников мероприятий и других лиц (часть 1.2 этой же статьи).

После определения таких мест они получают статус приоритетных и проведение публичного мероприятия вне таких мест допускается только после согласования иного места с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления (п.2.1. ст.8 Закона о собраниях).

Показательно, что появление указанной правовой нормы привело к её расширительному толкованию и отдельным неправомерным действиям со стороны властей, вышедших за пределы разрешенного им законом усмотрения.

Так КС РФ в своем Постановлении от 4 июня 2020 года № 27-П давая оценку конституционности статьи закона субъекта РФ (Самарской области), не просто определяющий специальные места для проведения публичных мероприятий, но и устанавливающей расширенный перечень мест на территории которых запрещается проведение публичных мероприятий, признал её не соответствующей Конституции, по причине превышения конституционных пределов законодательных полномочий субъекта РФ при установлении запрета.

Вместе с этим, КС РФ, по сути, подтвердил правомерность приоритетного статуса специально отведенных для публичных мероприятий мест по отношению к иным местам указанным организатором. В результате теперь организатор вынужден проходить дополнительную административную процедуру по согласованию планируемого публичного мероприятия вне территории специально

предназначенного для подобных мероприятий места. Вряд ли можно оценить такую дополнительную процедуру как вызванную острой общественной необходимостью. Было бы вполне объяснимо существование таких «гайд-парков» если бы проведение мероприятий на их территории всецело зависело от усмотрения организаторов, а предложения властей о проведении мероприятий на их территории носили исключительно рекомендательный характер.

Отдельно необходимо остановиться на правовой оценке ч.5 ст.5 ФЗ «О собраниях», данной КС РФ в своем Определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П по жалобе Лашманкина А.В. и др. против РФ. Указанной правовой нормой помимо запрета на проведение публичного мероприятия в отсутствие уведомления властей, запрещено проведение публичного мероприятия при несогласовании властями изменения места и (или) времени проведения мероприятия. В согласовании предложенного организатором места проведения публичного мероприятия было отказано по причине проведения земляных работ по маршруту следования демонстрации.

КС РФ суд не усмотрел наличие в рассматриваемой норме запрета публичных мероприятий и признал обоснованным наличие у органов публичной власти права предложить изменить место и (или) время его проведения при наличии уважительных причин, а также посчитал необоснованным законодательное закрепление исчерпывающего перечня уважительных причин, так как это ограничивало бы дискрецию органов публичной власти.

Однако, ЕСПЧ занял иную позицию, продемонстрировав существенную разницу в подходах национальных судов РФ и ЕСПЧ к вопросу широкого усмотрения властей при оценке уважительности причин ограничения публичных мероприятий. Показательным примером может служить жалоба уже упомянутой группы граждан (Лашманкин А.В. и др. против РФ), которым ранее КС РФ отказал в признании не соответствующими Конституции пункта 5 статьи 5 ФЗ «О собраниях». ЕСПЧ в своем постановлении по данному делу обратил внимание на

чрезмерно широкие пределы усмотрения, а также отсутствие ограничений дискреции органов публичной власти такими фундаментальными принципами, как презумпция в пользу мирных собраний, пропорциональность и недискриминация. ЕСПЧ не счёл достаточным оправданием для фактического запрета на проведение публичного мероприятия применяемый широкий набор причин отказа в согласовании публичного мероприятия, которые подразумевают собой главным образом лишь возможные помехи для течения обычной жизни. На этом основании ЕСПЧ констатировал нарушение статьи 11 Конвенции, истолкованное в свете статьи 10 Конвенции.

Тем самым ЕСПЧ, хотя и не рекомендовал законодательно закрепить исчерпывающий перечень уважительных причин для отказа в согласовании предлагаемого организатором места и времени собрания, но посчитал необходимым изменить само отношение властей к праву на манифестации законодательно заложив в основу принятия решений вышеобозначенные принципы.

Следуя данным принципам по другому делу, Европейский Суд установил ущемление прав заявителя на свободу выражения мнения и собраний в результате прекращения властями флешмоба в рамках дела «Оботе (Obote) против Российской Федерации» (жалоба № 58954/09), указав на мирный характер флешмоба, классифицированного им в качестве собрания, а также на отсутствие в действиях его участников признаков подстрекательства к насилию или отказу от демократических ценностей. Несмотря на нарушение организатором собрания формального требования о согласовании с властями данного публичного мероприятия, суд установил отсутствие насущной общественной необходимости в его прекращении и применении мер ответственности к организаторам и участникам.

И в других делах по аналогичной проблематике, ЕСПЧ также рекомендовал Российской Федерации принять меры для обеспечения фундаментального

значения права на публичные манифестации и проявления необходимой терпимости к несанкционированным мирным собраниям, следованию принципу пропорциональности ограничений.

Таким образом, если существующая практика ЕСПЧ исходит из необходимости содействия мирным манифестациям, в том числе спонтанным, не согласованным с властями, то в Российской Федерации, напротив, практикуется создание препятствий в отношении несогласованных и, уж тем более, нежелательных с точки зрения властей протестных публичных мероприятий. При этом, властями не учитывается ни мирный характер манифестаций, ни отсутствие насущной общественной необходимости в их запрете.

Между тем, не вызванное острой общественной необходимостью ограничение права на мирные манифестации, обусловленное лишь её протестным характером либо отсутствием формального согласования со стороны властей, может рассматриваться как умаление свободы слова и мысли, которые предполагают возможность личности придерживаться и излагать в том числе и не устраивающие власть взгляды, рассчитывая при этом не просто на терпение власти, но и на её содействие в обеспечении реализации данного права.

В этой связи имеется очень емкое выражение о принципах свободы слова, демократии, принадлежащее английской писательнице Эвелин Холл в её биографии Вольтера «The Friends of Voltaire» (1906) - Я не разделяю ваших убеждений, но готов умереть за ваше право их высказывать.

Оценивая разницу в подходах к степени возможного вмешательства в право на проведение мирных собраний (манифестаций), следует также обратиться к опыту европейских стран, в котором прослеживается стремление к конкретизации порядка, способов и рамок реализации права на проведение манифестаций с целью с одной стороны недопущения агрессивных, угрожающих или оскорбительных, а также насильственных форм выражения мнений, а с другой содействия в реализации мирного выражения мнения.

Так Федеральным законом Германии «О собраниях и шествиях» допускается проведение спонтанных публичных выступлений граждан, которые могут проводиться по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий без подачи предварительной заявки и согласования с властями [Современное право. 2016. № 8. С. 31 – 35].

В Великобритании проведение уличных демонстраций и митингов допускается после получения официального разрешения полицейских властей (Закон об охране общественного порядка (Public Order Act)). Однако, данный закон предусматривает, что массовое проведение публичного мероприятия, которое совершается без передвижения по улицам (имеет статичный характер), не может быть запрещено [Иванова К.А, с.106 – 113]

Как видим из опыта двух указанных европейских стран и практики ЕСПЧ, вполне разумное формальное требование о согласовании места и времени проведения публичных мероприятий не должно превращаться в препятствие для мирного выражения мнений гражданами и его нарушение далеко не всегда следует рассматривать как неправомерное действие организатора, влекущее прекращение мероприятия и привлечение организатора к ответственности.

В связи с уже имеющейся положительной практикой исполнения рекомендаций ЕСПЧ и с учетом сформировавшегося подхода Страсбургского суда по вопросу критериев ограничения права на мирные манифестации и презумпции данного права, требуется пересмотр законодателем отдельных положений ФЗ «О собраниях» в части правового регулирования вопросов согласования места проведения публичных акций и допустимости проведения спонтанных публичных акций, не создающих угроз конституционно-значимым ценностям. Для чего необходимо изменить ч.2.1. ст.8 ФЗ «О собраниях», исключив из него требование об обязательном согласовании публичного мероприятия вне специально отведенных для этого мест.

В свою очередь, давая оценку правомерности запрета на проведение

спонтанных публичных акций, следует учитывать, что несмотря на невозможность принятия властями превентивных мер в виде запрета мероприятия либо изменения его места и (или) времени проведения для исключения возможных негативных последствий, власти не лишены реальной возможности обеспечить защиту общественных интересов, а также прав и свобод других лиц в ходе проведения данных акций, мирный характер которых должен презюмироваться. Такие меры предусмотрены ст.13 - 16 ФЗ «О собраниях» и включают в себя правомочия на приостановление либо прекращение публичного мероприятия, обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, а также на соблюдение законности при его проведении.

Следуя позиции ЕСПЧ о проявлении властями необходимой терпимости к несанкционированным мирным собраниям, целесообразно дополнить ст.2 ФЗ «О собраниях» термином «спонтанное публичное мероприятие», определив его как открытая, доступная каждому и проводимая в форме собрания или митинга стихийная (не планировавшаяся заранее) мирная акция по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий. При этом стихийный характер мероприятия ставит под сомнение возможность в принципе установить организаторов его проведения и наличие у них инструментов контроля за его проведением. Соответственно, необходимо дополнить статью 16 данного закона, положениями, устанавливающими возможность прекращения властями спонтанного публичного мероприятия исключительно в случаях: 1) возникновения реальной угрозы для жизни, здоровья граждан и (или) имущества физических и юридических лиц; 2) при совершении участниками мероприятия противоправных действий; 3) в случае установления обстоятельств, свидетельствующих о подготовке (планировании) публичного мероприятия заранее.

Помимо этого, требуется оценка правомерности установленного п.п.1.1 ч.2 ст.5 ФЗ «О собраниях» запрета в течение определенного срока быть организатором публичного мероприятия для лиц совершивших ряд административных

правонарушений, не связанных с нарушениями установленного порядка организации либо проведения собрания.

При этом, сомнения КС РФ, изложенные им в Постановлении от 14.02.2013 № 4-П, относительно возможности таких лиц организовать и провести мирное публичное мероприятие с соблюдением установленного законом порядка не кажутся достаточными для ограничения конституционного права данной категории граждан. В действительности не выглядит убедительным вывод о невозможности организации и проведения публичных акций (например, митинга по вопросу повышения тарифов на коммунальные услуги) лицом, неоднократно совершившим мелкое хулиганство. Тем более представляются избыточными ограничительные меры, учитывая наличие у властей достаточных полномочий по контролю за организацией и проведением публичных акций, в том числе в результате присутствия на них уполномоченных представителей органа публичной власти и органа внутренних дел, с правом приостановки и прекращения мероприятия.

В этой связи, более понятным представляется правовое регулирование данного вопроса в Федеральном законе Германии «О собраниях и шествиях» содержащем перечень лиц, которым запрещено свободно собираться и включающим в себя только тех лиц, которые используют свободу собраний для борьбы против основ свободного демократического строя, а также членов запрещенных организаций и партий, объявленных неконституционными.

С учетом изложенного предлагается исключить из подпункта 1.1 части 2 статьи 5 ФЗ «О собраниях» запрет быть организаторами лицам, привлекавшимся к административной ответственности за действия, не повлекшие нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

Отдельного упоминания заслуживает существующее в России ограничение конституционного права на объединение в региональные политические партии,

введенное пунктом 2 статьи 3 ФЗ «О политических партиях».

Признавая правомерность такого ограничения КС РФ, несмотря на отсутствие прямого конституционного запрета, исходил из отсутствия у российского государства прочного опыта демократического существования и угрозы нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти в результате деятельности региональных политических партий, стремящихся к отстаиванию сугубо региональных и местных интересов. В качестве правового основания ограничения свободы на объединение в политические партии суд сослался на уже упомянутую часть 3 статьи 55 Конституции, разрешающую ограничения прав и свобод при необходимости защиты конституционно значимых ценностей, а также на пункт 2 статьи 22 МПГПП. Вместе с этим обозначив временный характер данного запрета и необходимость его снятия при отпадении породивших его обстоятельств [Постановления № 18-П и № 1-П].

В этом случае КС РФ апеллировал к конкретно-историческим условиям принятия данного ограничения. Однако, как и в предыдущем примере, вызывает сомнения объективность, не основанного на конкретных доказательствах и экспертных исследованиях, предположения о сепаратистском характере деятельности региональных партий. Судом не была дана оценка достаточности закрепленных в Федеральном законе «О политических партиях» правомочий власти по регулированию деятельности политических партий, направленных на обеспечение законности их деятельности, включая такие защитные меры как приостановление деятельности политических партий при нарушении ими закона и последующую ликвидацию в случае не устранения нарушений в установленный срок (ст.38-41 Закона).

Возвращаясь к критериям правомерности ограничений прав и свобод, следует вспомнить, что их причиной может являться только явная угроза конституционно значимым ценностям, а сами ограничения должны отвечать

принципам минимальной достаточности, соразмерности и необходимости в демократическом обществе. В рассматриваемом случае КС РФ не была дана комплексная оценка реальности перечисленным в Постановлениях угрозам с учетом уже имеющихся у государства правомочий по регулированию деятельности политических партий.

Отдельно необходимо отметить, что право на участие граждан в других общественных объединениях, которое КС РФ обозначил как адекватную замену региональным политическим партиям, не обеспечивает гражданам возможности следовать собственным политическим целям для осуществления управлением государством, а через него и всем обществом. А ведь именно в этом, согласно позиции КС РФ, и состоит принципиальное отличие политической партии от других общественных объединений (Постановлении КС РФ № 18-П).

Учитывая значимость данного института, как ключевого условия создания гражданского общества и важность вовлечения граждан в политическую жизнь страны, вопрос отмены запрета на создание региональных и межрегиональных партий и пересмотр содержания статей 3, 5, главы 2-ой и др. Федерального закона «О политических партиях» нуждается в новом рассмотрении. Тем более актуальным видится этот вопрос, принимая во внимание значительный срок, прошедший с момента введения данного ограничения. При этом, необходима комплексная оценка текущих конкретно-исторических условий, а также объективная проверка достаточности средств правового регулирования деятельности политических партий в области контроля государства за обеспечением законности такой деятельности.

Вместе с тем, избежать появления большого количества партий и затруднительности, в связи с этим, контроля за их деятельностью возможно путем введения разумного требования к их минимальной численности (количественного критерия). Например, представляется обоснованным установить минимальную численность региональных партий не менее 500 членов, т.е. не меньшую, чем в

настоящее время требуется для общероссийских. Для межрегиональных партий возможно установить минимальную численность, исходя из требования о наличии в каждом регионе её присутствия не менее 500 членов, а для общероссийских - не менее 21500 человек, при условии наличия в каждом региональном отделении не менее 500 членов.

Предлагаемое изменение п.2 ст.3 Федерального закона «О политических партиях» в части требования к минимальной численности общероссийской политической партии в сторону увеличения количества членов с 500 до 21500 человек объясняется необходимостью усложнения возможностей для учреждения партий-спойлеров, созданных лишь для оттягивания голосов у других политических партий. Тем более, что сам КС РФ в свое время, оправдывая требование о значительной численности политической партии (на тот момент 50 тыс. членов), исходил из необходимости наличия у нее значительной поддержки в обществе, требуемой для выполнения основного предназначения политической партии в демократическом государстве а именно формирования и выражения политической воли народа (Постановление от 01.02.2005 № 1-П).

Наличие региональных и межрегиональных партий позволило бы в большей степени соответствовать декларируемым статьей 13-ой Конституции принципам идеологического и политического многообразия, существенно повысить уровень борьбы политических партий за поддержку избирателя. Вместе со снятием данного запрета требуется законодательное закрепление процедуры, позволяющей преобразование региональных политических партий в межрегиональные и общероссийские, а также обратную трансформацию. Данный подход будет соответствовать позиции Венецианской комиссии и ЕСПЧ, полагающей необходимым существование в демократическом обществе политических партий, по крайней мере, на региональном уровне, и рассматривающим в качестве неоправданного воспрепятствование существованию общественного объединения или политической партии исключительно по причине того, что они стремятся к

публичному обсуждению ситуации части населения государства [Журнал российского права, 2007, № 9].

Также, внимания заслуживает ограничение на публичные высказывания государственных служащих (п.10 ч.1 ст.17 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») в отношении деятельности государственных органов, их руководителей. В этой связи выражаются обоснованные опасения о деструктивном влиянии такой концепции на функционирование органов государственной власти в результате мотивации государственных служащих к лояльному отношению к любым действиям органов государственной власти и их должностных лиц, отсутствию конструктивной критики «изнутри», возникновению у должностных лиц ощущение вседозволенности и безусловной правильности всех принимаемых решений [Алексеева, Тропина, Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 8 - 11].

Для противодействия практики установления корпоративной солидарности в органах государственной власти, предлагается пересмотреть пункт 10 ч.1 ст.17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а также аналогичные законоположения, закрепленные в других федеральных законах, ограничивающих реализацию государственными служащими права на публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов, их руководителей.

В основу таких изменений, направленных на повышение открытости деятельности государственных органов, можно положить правовую позицию Конституционного Суда, указывающего на нераспространение рассматриваемого запрета на публичные высказывания государственных служащих, обусловленных необходимостью защиты публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, в тех случаях, когда у служащего имелись объективные основания полагать, что использование в этих

целях иных установленных законом средств (отказ от исполнения неправомерных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т.п.), может быть недостаточным, безрезультатным или несоразмерно рискованным. Уточнение правовых норм в указанной части позволит исключить риск, обозначенный самим Конституционным судом, и выражающийся в создании и поддержании режима корпоративной солидарности работников государственного аппарата, исключающей доведение до граждан информации, имеющей важное публичное значение.

С учетом обозначенной проблематики требуется формирование концептуального, системного подхода, стандартов и базовых принципов в вопросе ограничения прав и свобод. В основание такого подхода и стандартов должны быть положены системный конституционно - правовой анализ положений Конституции, международных договоров и правоприменительной практики, принцип неделимости и взаимосвязанности прав и свобод человека (личных и политических, социально-экономических и культурных прав и свобод). Результатом формирования концептуального подхода должны стать движение в сторону определенности действующих правовых норм, закрепление в них базовых стандартов и принципов, установление необходимых для соблюдения принципов соразмерности и минимальной достаточности пределов свободы усмотрения правоприменителей и, наконец, повышение уровня правовой культуры граждан РФ (в том числе укрепление в сознании граждан приоритета закона над противоречащими ему традициями).

Очень точной является компиляция мнений авторов (Е.В. Гулина и Д.А. Авдеева), представленная Климовым И.П. в учебном пособии «Права и свободы граждан в Российских конституциях». Так Е. В. Гулин отмечает, что эффективное действие механизма охраны прав граждан зависит от четкой организационной работы органов государственной власти, от повышения ответственности чиновников за незаконные действия (или незаконное бездействие) в ходе

выполнения ими должностных обязанностей, а Д. А. Авдеев указывает на предопределяющий характер политико-правовой константы, основную часть которой составляют менталитет граждан, их правосознание, уровень правовой культуры российского общества в обеспечении прав и свобод человека и гражданина [Климов, с.11].

Безусловно значимое влияние на совершенствование правовых норм в указанной области должна и дальше оказывать практика ЕСПЧ, которая проявляется в том числе в выявлении причин нарушений прав и свобод и способствующих этому недостатков национального законодательства и правоприменительной деятельности органов власти, а также в разработке соответствующих рекомендаций для национальных судов.

В Постановлении КС РФ № 2-П от 5 февраля 2007 г., указывается на обязанность федерального законодателя учитывать правовые положения ЕСПЧ, содержащиеся в постановлениях, принятых по делам в отношении России, и дающие толкование норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В целом же, рассмотренная проблематика правового регулирования ограничений политических прав и свобод, указывает на необходимость строгого следования всем вышеобозначенным критериям правомерности ограничений, целесообразность закрепления в законодательстве и судебной практике базового правила, в силу которого ограничение прав и свобод не может быть признано законным ни при каких обстоятельствах в случае нарушения любого из критериев. При этом, требуется исключить практику обоснования критерия общественной необходимости оценочными суждениями, не подкрепленными конкретными доказательствами реальности угрозы конституционно-значимым ценностям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Институт прав и свобод является основополагающим для формирования и развития всей системы национального и международного права, определяет свободу поведения человека (возможности действовать по своему усмотрению), устанавливает допустимые пределы поведения и ограничивает вмешательство государства с целью их изменения в сторону уменьшения.

2. Исходя из определения прав и свобод как возможностей индивида действовать по своему усмотрению, их ограничение следует рассматривать как установленное законом уменьшение таких возможностей или пределов их реализации. При этом, правомерными следует признать ограничения, соответствующие принципам соразмерности, минимальной достаточности, необходимости и законности, целью которых является защита других прав и свобод, более значимых для человека и общества, а также защита общественных интересов, в основе которых лежат последние. При этом, угроза, являющаяся причиной ограничения прав и свобод, должна быть явной, а основание ограничений (закон) должно соответствовать требованиям формальной определенности, точности, четкости и ясности, не допускающим его расширительного толкования. Ограничения, не соответствующие хотя бы одному из перечисленных требований, нельзя признать правомерными.

3. Отечественный исторический опыт правового регулирования политических прав и свобод подтверждает факт постоянного использования ограничительных норм как инструмента не только и не столько для защиты иных прав и свобод граждан, сколько с целью удержания власти и недопущения свободной конкуренции политических идей в обществе, т.е. как инструмент умаления политических прав и свобод. При этом государством использовались различные формы таких ограничений, включая лишение избирательных прав

отдельных групп граждан, запрет на политическую деятельность, противоречащую основной идеологии, подавление деятельности оппозиционных политических партий, установление однопартийной системы, установление цензуры, а также предоставление широкого усмотрения властям в вопросах, касающихся создания и функционирования объединений граждан, воспрепятствование свободному выражению ими своего мнения.

4. Проблематика современного правового регулирования ограничений политических прав и свобод в Российской Федерации указывает на необходимость учета имеющегося исторического опыта, строгого и последовательного следования всем критериям правомерности ограничений, закрепления в законодательстве и судебной практике базового правила, в силу которого ограничение прав и свобод не может быть признано законным ни при каких обстоятельствах в случае нарушения любого из критериев.

5. С целью совершенствования правового регулирования в области ограничения политических прав граждан РФ предлагается нижеследующее.

В части правового регулирования отношений в сфере реализации права на мирные собрания:

- изменить ч.2.1. ст.8 ФЗ «О собраниях», исключив из него требование об обязательном согласовании публичного мероприятия вне специально отведенных для этого мест.

- дополнить ст.2 ФЗ «О собраниях» термином «спонтанное публичное мероприятие», определив его как открытая, доступная каждому и проводимая в форме собрания или митинга стихийная (не планировавшаяся заранее) мирная акция по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий. В статье 16 данного закона установить возможность прекращения спонтанного публичного мероприятия исключительно в случаях: 1) возникновения реальной угрозы для жизни, здоровья граждан и (или) имущества физических и юридических лиц; 2) при совершении участниками мероприятия противоправных

действий; 3) при наличии обстоятельств, свидетельствующих о подготовке (планировании) публичного мероприятия заранее (проведение предварительной агитации, изготовление и распространение средств наглядной агитации, другие действия, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия).

- исключить из подпункта 1.1 части 2 статьи 5 ФЗ «О собраниях» запрет быть организаторами лицам, привлекавшимся к административной ответственности за действия, не повлекшие нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

В части правового регулирования отношений в сфере реализации права на объединение в политические партии:

- пересмотреть Федеральный закон «О политических партиях» с целью закрепления права граждан на объединение в региональные и межрегиональные политические партии, установления порядка их создания, преобразования и ликвидации, а также требований к структуре и численности указанных партий и пр.

В части правового регулирования свободы мысли и слова:

- пересмотреть пункт 10 ч.1 ст.17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а также аналогичные законоположения, закрепленные в других федеральных законах, ограничивающих реализацию государственными служащими права на публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов, их руководителей. С этой целью, необходимо дополнить соответствующие правовые нормы оговоркой о нераспространении вышеуказанного запрета на публичные высказывания государственных служащих, обусловленных необходимостью защиты публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, в тех случаях, когда у служащего имелись объективные основания полагать, что использование в этих целях иных установленных законом средств, может быть недостаточным, безрезультатным или несоразмерно рискованным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., с учетом поправок от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>;
2. Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 // «Российская газета», 10.12.1998;
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод заключена 04 ноября 1950г. в г. Риме // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 163;
4. Европейская социальная хартия Турин, 18 октября 1961 года (Страсбург, 03 мая 1996) // Бюллетень международных договоров, 2010, № 4, апрель, с. 17 – 67;
5. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // Бюллетень ВС РФ, 1994, № 12;
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 // Бюллетень ВС РФ. - 1994. - № 12;
7. ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, № 23;
8. ФКЗ «О военном положении» от 30.01.2002 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ», 04.02.2002, № 5;
9. ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004, № 27;
10. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253;
11. ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ 02.06.2003, № 22;
12. ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 3;

13. ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 16.07.2001, № 29;
14. ФЗ от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.02.2014, № 8, ст. 740;
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1;

Специальная и учебная литература

16. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: Учеб. пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 1. 863 с.;
17. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1, С. 3 - 17.;
18. Алексеева Л.А., Тропина Д.В. Права и свободы: конституционное закрепление и законодательное ограничение // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5, С. 8 - 11.;
19. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985., 175 с.;
20. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997., 304 с.;
21. Гулин Е. В. Права человека: Учеб. пособие. М., 2016, 174 с.;
22. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. М., 2004. 177 с.;
23. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. 274 с.;
24. Долинская В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды // Закон. 2003. № 11. С. 3 - 10.;
25. Забигаило В. К. Право на права. - Киев, 1989. 227 с.;
26. Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-

М, 2011. 1174 с.;

27. Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права, 2008, № 12. С. 3 - 14;

28. Иванова К.А. Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования как механизм осуществления населением общественных инициатив // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С.106-113.

29. Лукашева Е. А. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М.: Норма; Инфра-М, 2011. 327 с.;

30. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2010. С. 188.;

31. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М.: Статут, 2013. С. 591;

32. Климов И. П. Права и свободы граждан в российских конституциях: Учеб. пособие. Тюмень: Издательский дом «Слово», 2021. 60 с.;

33. Кокотов А. Н., Кукушкин М. И. Конституционное право России: Учеб. / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. - Екатеринбург, 2001. 543 с.;

34. Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М.: Норма, 2007. 752 с.;

35. Киричек Е.В. Сущностная характеристика «поколений прав человека» в конституционно-правовой науке // История государства и права. 2013. № 10, С. 21 - 24.;

36. Локк Д. Избранные философские произведения, М., 1960. Т. 2. 643 с.;

37. Лапаева В.В. Критерии ограничения прав человека с позиций либертарной концепции правопонимания // Журнал российского права. 2006, № 4. С. 103 - 115.;

38. Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7, С. 13 – 23.;

39. Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии

- как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права, 2007, № 9. С. 25 - 34;
40. Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации. М., 1996. 167 с.;
41. Пяткина С.А. Комментарий к Конституции / Под ред. А.А. Окунькова. М., 1996. 634 с.;
42. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. - М., 1989;
43. Паршенко В.Н. Пределы ограничений субъективного конституционного права как основная гарантия сохранения его ядра // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 39 – 43.;
44. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 235 с.;
45. Прудников М.Н., Власян А.Р. Проблемы реализации конституционных прав граждан на мирные собрания // Современное право. 2016. № 8;
46. Румянцев О.Г. и Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. - М., 1997. 384 с.;
47. Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. - М., 1996.;
48. Е.Ю. Спицын. Российская империя XVIII – начала XX вв.: Полный курс истории России для учителей, преподавателей и студентов. Книга II. М., 2019
49. Е.Ю. Спицын. Россия – Советский Союз 1917-1945 гг.: Полный курс истории России для учителей, преподавателей и студентов. Книга III. М., 2019
50. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию РФ. М., 2012. 671 с.;
51. Эбзеев Б.С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 19 - 26.;
52. Ягофарова И.Д. Особенности ограничения прав и свобод человека при

обеспечении национальной безопасности государства // Российская юстиция. 2018. № 9. С. 45 - 47.

Материалы правоприменительной практики

53. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.1998 № 18-П // Собрание законодательства РФ, № 25, 22.06.1998, ст. 3003;
54. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ, 03.11.2003, № 44, ст. 4358;
55. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П // Собрание законодательства РФ", 20.12.2004, N 51, ст. 5260;
56. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П // Собрание законодательства РФ, 07.02.2005, № 6, ст. 491;
57. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 № 2-П // Собрание законодательства РФ, 12.02.2007, № 7, ст. 932;
58. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П // Собрание законодательства РФ, 11.07.2011, № 28, ст. 4261;
59. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П // Собрание законодательства РФ, 25.02.2013, № 8, ст. 868;
60. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.06.2020 № 27-П // Собрание законодательства РФ, 15.06.2020, № 24, ст. 3851;
61. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2021 № 19-П // Собрание законодательства РФ, 31.05.2021, № 22, ст. 391;
62. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 // Российская газета, № 244, 02.12.2003;
63. Постановление ЕСПЧ от 12.06.2014 Дело «Примов и другие против Российской Федерации» (жалоба N 17391/06) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека», 2014, № 9(09);
64. Постановление ЕСПЧ от 10.11.2005 Дело «Лейла Шахин против Турции»

(жалоба N 44774/98);

65. Постановление ЕСПЧ от 19.02.2020 Дело «Оботе (Obote) против Российской Федерации (жалоба N 58954/09)» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание, 2020, № 04;

66. Обобщение практики и правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица на свободу собраний и объединений // Международная практика (за 2021 год) раздел Документы. URL: http://www.vsrf.ru/documents/international_practice/30224/;