

Мамедова Владислава Эдуардовна

Mamedova Vladislava Eduardovna

старший преподаватель кафедры государственного
и административного права, Самарский университет
*Senior Lecturer of the Department of State and Administrative Law,
Samara University*

УДК 342.723

**ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА: ДОПУСТИМОСТЬ И ПРЕДЕЛЫ
*RESTRICTIONS OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS:
PERMISSIBILITY AND LIMITS***

Аннотация. Статья посвящена проблеме ограничения прав и свобод человека и гражданина. Целью статьи является разработка концепции, применение которой легло бы в основу построения сбалансированного регулирования реализации положения 3 ст. 55 Конституции РФ. Автор рассматривает применение указанного положения в рамках общественных отношений, обладающих двойственной природой: конституционно-правовой и социальной. В статье проанализированы положения международных актов, а также обобщается практический опыт рассмотрения соответствующих дел Европейским судом по правам человека. В рамках исследования предложена концепция допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина, которая способна выступить в качестве фундамента регулирования деятельности политических партий, а также иных институтов. Концепция включает в себя цель установления ограничений, а также критерий их необходимости и недопустимости искажения сущности права.

Abstract. *The article is devoted to the problem of limiting human and civil rights and freedoms. The purpose of the article is to develop a concept, the application of which would form the basis for constructing a balanced regulation of the provisions of Art. 55 of the Constitution of the Russian Federation. The author examines the application of this provision within the framework of social relations that have a dual nature: constitutional, legal and social. The article analyzes the provisions of international acts, and*

also summarizes the practical experience of considering relevant cases by the European Court of Human Rights. Within the framework of the study, the concept of admissibility of limiting human and civil rights and freedoms was proposed, which can act as the foundation for regulating the activities of political parties, as well as other institutions. The concept includes the goal of establishing restrictions, as well as the criterion of their necessity and inadmissibility of distorting the essence of law.

Ключевые слова: ограничение прав и свобод, принцип соразмерности, сохранение существа права, конституционно-правовая ответственность, внутрипартийная ответственность, внутрипартийная демократия, внутрипартийная дисциплина, нарушение партийной дисциплины, исключение из партии, отзыв кандидата в депутаты, исключение кандидата из списка.

Keywords: *restriction on rights and freedoms, state regulation of political parties' activity, proportionality, preservation of the essence of law, constitutional responsibility, inner-party responsibility, inner-party democracy, inner-party discipline, violation of party discipline, expulsion of a party member, recall of a candidate, expulsion of a candidate.*

В научной литературе ведется дискуссия по разработке концепции государственного ограничения прав и свобод человека и гражданина в пределах положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы могут быть ограничены... только в той мере, в какой это необходимо» [1]. Особую значимость реализация данного положения получает в сфере пересечения правовых отношений и социальных отношений, входящих в сферу функционирования гражданского общества. В настоящей статье будут рассмотрены теоретические подходы к ограничению прав и свобод человека и гражданина на примере внутрипартийной ответственности, с одной стороны, входящей в сферу деятельности политических партий, в которой они обладают правом самоуправления, а с другой, влекущей конституционно-правовые последствия при реализации отдельных мер (исключение из партии, отзыв кандидата, исключение кандидата из списка).

Разработкой концепции ограничения прав и свобод в России занимаются многие ученые [2, 3, 4], а также Конституционный Суд Российской Федерации при реализации своих полномочий.

Для формирования целостного представления о разработках данной концепции следует обратиться к международным правовым актам и практике Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд).

Нормативной базой для формирования концепции ограничения прав и свобод на международном уровне выступает положение ч. 2 ст. 5 Международного пакта о гражданских и политических правах, содержащего общий запрет на ограничение прав и свобод человека, и ч. 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [5] (далее – Конвенция), посвященной ограничениям свободы собраний и объединений.

Европейская комиссия за демократию через право (далее – Венецианская комиссия) указывает, что «ограничения, накладываемые на права политических партий, должны быть по существу своему соразмерны конкретной преследуемой цели и действительны именно для её достижения» [6]. При этом:

1) государство должно устанавливать ограничения, соответствующие интересам всего общества в целом, обеспечение которых было бы невозможно без введения ограничений [6, с. 19];

2) цель ограничений должна отвечать критериям реальности и необходимости [6, с. 19];

3) государство обязано исключить злоупотребление ограничениями и не допускать их произвольного применения [6, с. 22].

Кроме того, Европейская комиссия указывает, что «при оценке соразмерности следует руководствоваться следующими факторами:

- 1) характер права, подлежащего ограничению;
- 2) цель предполагаемого ограничения;
- 3) характер и сфера действия предполагаемого ограничения;
- 4) связь (соотнесенность) между характером ограничения и преследуемой целью;

5) возможное наличие менее рестриктивных мер, позволяющих достичь заявленную цель при данных обстоятельствах» [6, с. 22].

Следует отметить, что международные организации не только разрабатывают рекомендации в рамках общей дискуссии допустимости ограничения прав и свобод человека, но и конкретизируют их в отношении внутрипартийной деятельности. Так, Венецианская комиссия указывает, что законодательные требования по установлению демократических внутрипартийных процедур «должны быть глубоко продуманы... во избежание неоправданного вмешательства в осуществление права партий, являющихся добровольными объединениями граждан, самостоятельно управлять своими внутренними делами» [6, с. 33–34]. В то же время в силу особого значения политических партий в государстве Венецианская комиссия допускает, что «некоторые положения правового регулирования внутрипартийной деятельности могут рассматриваться как необходимые для обеспечения должного функционирования демократического общества» [6, с. 33–34], и позитивно оценивает возможность распространения практики установления требований к внутрипартийной демократии по образцу Андорры, Германии, Португалии, Испании, Албании и других государств [7].

Необходимо подчеркнуть, что исследование международных документов было бы неполным без анализа их правоприменения. В связи с этим обратимся к практике Европейского суда, который, исходя из содержания Конвенции, формулирует три критерия концепции ограничения прав:

- 1) предусмотренность ограничения законом;
- 2) установление ограничения для достижения законных целей;
- 3) необходимость ограничения в демократическом обществе:
 - обусловленность «настоятельной общественной потребностью»;
 - соразмерность вводимого ограничения и преследуемой цели;

– относимость и достаточность доводов, приводимых национальными властями в оправдание ограничения [8, 9].

Представленная конструкция предполагает последовательное определение соответствия ограничения указанным критериям. В случае если ограничение не отвечает какому-либо критерию, проверка на соответствие следующим критериям не проводится.

Первый критерий включает полномочия по вводу ограничений в компетенцию государственного законодателя. При этом проверяется не только факт формального закрепления ограничения в национальном законодательстве, но и его качество, проявляющееся в признаках доступности и предсказуемости. Признак доступности означает оценку реальной возможности участника отношения ознакомиться с законодательным положением об ограничении, то есть такое положение должно содержаться в публичном, а не секретном акте. Признак предсказуемости предполагает четкое и ясное текстуальное закрепление содержания ограничения [10].

Второй критерий основывается на установленном ч. 2 ст. 11 Конвенции перечне интересов, для охраны которых может быть введено ограничение. При рассмотрении конкретного дела Европейский суд проводит интерпретацию указанных в Конвенции целей ограничения через конкретные права и свободы, которые нарушаются при отсутствии ограничений [11]. При этом факт совершения таких правонарушений должен подтверждаться конкретными жалобами и обращениями участников правоотношений [12].

Следует отметить, что фиксируются случаи несоблюдения Европейским судом принципа последовательности применения критериев концепции [13]. Так, при рассмотрении дела «Христианско-демократическая народная партия Молдавии (Christian Democratic People's Party) против Молдавии» [14] Европейский суд сослался на необходимость ограниченного толкования ч. 2 ст. 11 Конвенции в силу важной роли политических партий в функционировании демократии. На данном основании Евро-

пейский суд посчитал допустимым не анализировать первые два критерия концепции ограничения прав. Полагаем, что возможность исключения отдельных критериев концепции по усмотрению правоприменителя снижает ее регулятивную значимость.

Перейдем к анализу третьего критерия концепции, который включает в себя три элемента. Первый элемент – обоснованность ограничения «настоятельной общественной потребностью» – в делах об ограничениях права на политическое объединение интерпретируется Европейским судом как необходимость обеспечения «подлинно демократической политической системы» [15]. Отмеченное выше отсутствие единого общепринятого понятия демократии приводит к бессистемному применению данного элемента Европейским судом, что подрывает идею универсальности представленной концепции ограничения прав.

Практика применения Европейским судом второго и третьего элементов (соразмерности вводимого ограничения и преследуемой цели; относимости и достаточности доводов, приводимых национальными властями в оправдание ограничения) свидетельствует об отсутствии единого подхода к их применению. При решении вопроса о соразмерности, относимости и достаточности значительную часть аргументации Европейского суда составляет анализ дел, в которых уже был решен аналогичный вопрос [16, 17, 18]. Таким образом, определение соответствия ограничений данным элементам, как правило, сводится к «встраиванию» нового решения в сложившуюся систему принятых Европейским судом актов.

Итак, анализ европейской концепции ограничения прав и свобод человека и гражданина позволяет выявить ряд ее достоинств: толкование критерия предусмотренности ограничения законом через признаки доступности и предсказуемости законодательства; интерпретация охраняемых целей через конкретные права и свободы, подвергнутые нарушениям и т.д. В то же время ряд недостатков европейской концепции (в первую очередь, оценочный характер критерия соразмерности) свидетельствуют о ее несовершенстве и указывают на необходимость их

учета при разработке отечественной концепции ограничения прав и свобод.

Проведенный анализ основных теоретических подходов к регулированию прав и свобод, международных правовых актов, практики Конституционного Суда и Европейского суда позволил разработать концепцию установления конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности на законодательном уровне.

Сформулированная нами концепция включает критерии правомерности (необходимости и недопустимости искажения сущности права) и цель установления конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности на законодательном уровне, одновременное соблюдение которых свидетельствует о легитимности их установления.

Целью установления государством конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности может выступать только защита ценностей, закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в том числе прав и законных интересов человека. Установление конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности в иных целях недопустимо. Необходимость обеспечения указанных ценностей посредством установления конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности должна подтверждаться фактами нарушения конкретных прав и свобод человека и гражданина, составляющих ее содержание. При этом факты правонарушений должны быть установлены решениями правоохранительных органов и вступившими в законную силу решениями суда. Установление пределов для предотвращения потенциальных нарушений недопустимо. Закрепление цели установления конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности решает проблему определения оправданности ввода ограничений.

При установлении конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности право политических партий на самостоятельное регулирование ограничивается в целях защиты субъективных прав граждан, а именно конституцион-

ных прав на объединение и участие в управлении делами государства. Необходимость защиты конституционно установленной цели интерпретируется через необходимость защиты конкретных прав, которая подтверждается большим числом судебных исков об оспаривании партийных решений о привлечении лиц к внутрипартийной ответственности [19, 20].

Критерий необходимости конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности означает допустимость их установления исключительно при условии невозможности достижения поставленной задачи иными методами. Другими словами, установление конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности носит субсидиарный характер по отношению к внутрипартийному регулированию. Принцип субсидиарности конституционно-правовых пределов, подразумеваемый в критерии необходимости, делает нецелесообразным выделение принципа соразмерности (пропорциональности), поскольку чрезмерное ограничение не соответствует принципу субсидиарности, т.е. не является необходимым.

Полагаем, что использование неправовых регуляторов, в том числе внутрипартийного регулирования, в целях обеспечения прав субъектов партийных отношений, представляется спорным в силу низкой политической культуры российского общества, что, по сути, исключает возможность самоограничения руководящих органов политических партий при регулировании партийных отношений. На этом основании считаем, что установление конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности на законодательном уровне, а следовательно, обеспечение их силой государственного принуждения повысит эффективность гарантий прав субъектов партийных отношений, создаст дополнительные основания для реализации ими права на защиту в судебном порядке и минимизирует возможности для злоупотреблений правами политических партий.

В настоящее время наибольшему законодательному регулированию подвергаются меры, применяемые к кандидатам. В целом практика реализации этих мер партиями свидетельствует о принципиальной возможности достижения цели за-

щиты прав субъектов партийных отношений посредством установления конституционно-правовых пределов отдельных мер внутривнутрипартийной ответственности. Значительная часть судебных решений об оспаривании партийных актов об исключении (отзыве) кандидатов в депутаты связана с несоблюдением партиями процессуальных правил привлечения членов партии к внутривнутрипартийной ответственности, а не с нарушением материальных норм [22, 23].

При применении критерия недопустимости искажения сущности права обоснованным видится представленное выше предложение В.В. Лапаевой использовать принцип формального равенства. Принцип формального равенства означает недопустимость установления привилегий и дискриминации при реализации конкретных прав. Исходя из этого, ограничение права на самостоятельное внутривнутрипартийное регулирование должно в равной степени распространяться на все партии. Кроме того, установление конституционно-правовых пределов внутривнутрипартийной ответственности должно обеспечить равные возможности субъектов партийных отношений участвовать в реализации данного механизма и минимизировать возможность его использования в целях поддержания недобросовестной политической конкуренции.

Таким образом, в рамках настоящего исследования была предложена допустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина, которая способна выступить в качестве фундамента регулирования деятельности политических партий, а также иных институтов. Представленную концепцию следует рассматривать в качестве теоретической базы для дальнейших исследований, посвященных проблемам ограничения прав и свобод человека и гражданина.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Лапаева, В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения / В.В. Лапаева // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 1. – С. 2.

3. Смирнов, А.В. К вопросу о критериях ограничения конституционных прав и свобод: принцип компенсации / А.В. Смирнов // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 1. – С. 15–21.

4. Косла, М. Пропорциональность: посягательство на права человека? Ответ Ставросу Цакиракису / М. Косла // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 5. – С. 58–66.

5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в городе Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2.

6. Положение о правовом регулировании деятельности политических партий под редакцией ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской комиссии принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (г. Венеция, 15–16 октября 2010 года). – С. 13. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата обращения: 18.01.2020).

7. The Field of Political Parties Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and explanatory report Adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009) on the basis of comments by Mr Carlos CLOSA MONTERO (Member, Spain) Mr Jean-Claude COLLIARD (Member, France). – P. 7. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-e) (дата обращения: 18.01.2020).

8. Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 г. «Дело “Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 12.

9. Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 января 2001 г. «Дело “Костер (Coster) против Соединенного Королевства”» (жалоба № 24876/94) // СПС «КонсультантПлюс» и др.

10. Постановление Европейского Суда по правам человека от 17 февраля 2004 г. «Дело “Маэстри (Maestri) против Италии”» (жалоба № 39748/98) // СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 декабря 2014 г. «Дело “Навальный и Яшин (Navalnyy and Yashin)»

против Российской Федерации»» (жалоба № 76204/11) // СПС «КонсультантПлюс».

12. Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 г. «Дело “Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 12.

13. Постановление Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 г. «Дело “Немцов (Nemtsov) против Российской Федерации”» (жалоба № 1774/11) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Информация о постановлении Европейского Суда по правам человека от 14 февраля 2006 г. по делу «Христианско-демократическая народная партия Молдавии (Christian Democratic People’s Party) против Молдавии» (жалоба № 28793/02) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 января 1998 г. «Дело “Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции”» (жалоба № 19392/92) // СПС «КонсультантПлюс».

16. Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 февраля 2014 г. «Дело “Носов и другие (Nosov and Others) против Российской Федерации”» (жалобы № 9117/04 и 10441/04) // СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 декабря 2008 г. «Дело “S. и Марпер (Marper) против Соединенного Королевства”» (жалобы № 30562/04 и 30566/04) // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 января 2001 г. «Дело “Костер (Coster) против Соединенного Королевства”» (жалоба № 24876/94) // СПС «КонсультантПлюс».

19. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № АКПИ16-838 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 3-35/2014838 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 сентября 2013 г. № 49-АПГ 13-27838 // СПС «КонсультантПлюс» и др.

22. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. № 33-Г11-41 // СПС «Консультант-Плюс».

23. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2009 г. № 38-Г09-1241 // СПС «Консультант-Плюс».