
¹ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура. Политические установки и демократия в пяти странах. – М.: Мысль, 2014. – С. 36-38.

² Макаренко В.П. Обслуга государственной машины России: политико-идеологические свойства // Политическая концептология. – 2011. – № 1. – С. 30.

³ Выжutowич В. Кухня против улицы // Российская газета. – 2014. – 26 сентября. – С. 3.

⁴ Гессен В.М. Теория правового государства. – СПб., 1913. – С. 7.

Мамедова Владислава Эдуардовна*,
*ассистент кафедры государственного и административного права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский
университет имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛАХ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЧЛЕНОВ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ)

Современное состояние науки конституционного права, несмотря на достаточно длительный период ее развития как в России, так и за рубежом, свидетельствует о том, что фундаментальный, но в то же время, на первый взгляд, сугубо теоретический вопрос о предмете регулирования конституционного права остается одним из наиболее дискуссионных. Проведя обстоятельное исследование всего многообразия концепций предмета конституционного права, О.Е. Кутафин в своей монографии «Предмет конституционного права»¹ говорит о возможности выделения двух основных подходов к предмету конституционного права: широкого и узкого. Представители широкого подхода (Е.И. Козлова, С.А. Авакьян, М.И. Кукушкин и др.), как правило, включают в предмет две группы отношений: 1) «отношения, воплощающие в жизнь основные признаки государственной организации общества»²; 2) основополагающие отношения общественного строя (экономическая, социальная сферы). Рассуждая о содержании второй группы отношений О.Е. Кутафин относит к ним те отношения, в регулировании которых заинтересовано государство в настоящий период времени. Акцентируя внимание на зависимости предмета конституционного регулирования от государственной воли, ученый приходит к выводу о беспочвенности дискуссии о предмете конституционного права. Представители узкого подхода (М.В. Баглай, А.А. Безуглов и др.) считают широкий подход тоталитарным пережитком, указывая на то, что

* © Мамедова В.Э., 2017

предметом конституционного регулирования являются отношения только первой группы, отношения же второй группы подлежат автономному регулированию гражданским обществом на основе норм морали, нравственности и других. К чему же может привести применение каждого из теоретических подходов на практике? Какой из подходов к определению предмета конституционного права более предпочтителен? Попробуем разобраться на примере внутрипартийных отношений, а именно отношений по привлечению членов политических партий к внутрипартийной ответственности.

Как справедливо отмечает В.В. Лапаева, политические партии обладают амбивалентной природой, с одной стороны, они являются порождением гражданского общества (независимой от государства сферы отношений), с другой стороны, вступая в отношения по формированию публичных органов, они трансформируются в конституционно-правовой институт³. Соответственно, выделяют две группы отношений, субъектами которых выступают политические партии: внешние отношения партий с иными субъектами конституционного права, и внутренние – отношения между партией и ее членами, структурными подразделениями, органами. Традиционно принято считать, что государство устанавливает основы регулирования внешних партийных отношений (например, порядок участия партий в выборах), в то время как внутрипартийные отношения являются предметом автономного партийного регулирования, государственное вмешательство в которое недопустимо. Однако при более детальном исследовании регулирования деятельности политических партий становится очевидно, что тезис о соответствии государственного регулирования внешним партийным отношениям, а партийного – внутренним ошибочен. Так, в Российской Федерации законодательной регламентации подвержены такие атрибуты внутрипартийной деятельности, как формальное членство, численность партий, территориальная, структурная организация партий и т.д. При этом единственной закономерностью в отношении того или иного внутрипартийного отношения в предмет законодательного регулирования, подвергающейся обнаружению в ходе исследования, действительно, является государственная воля, как и отмечал О.Е. Кутафин, рассуждая о широком подходе к предмету конституционного права. Однако возможно ли оценить такое положение дел как перспективное с точки зрения построения правового государства?

Прежде чем ответить на этот вопрос, рассмотрим перспективы отказа от государственного регулирования отношений, не входящих в предмет конституционного права согласно узкому подходу. Так, например, сфера внутрипартийных отношений, связанных с привлечением членов политических партий к ответственности, минимально подвержена государственному вмешательству и подлежит автономному партийному регулированию. На практике полная свобода партийного регулирования зачастую приводит к подмене сущностной цели внутрипартийной ответственности: из внутриорганизационного механизма обеспечения интересов партии ответственность транс-

формируется в механизм обеспечения интересов партийной олигархии, выражающихся в необходимости устранения политических конкурентов в рамках внутривнутрипартийной борьбы. Формулировки, используемые во внутривнутрипартийных документах, позволяют произвольно привлекать членов политических партий к ответственности. Например, буквальное толкование такого основания исключения члена из партии «Против всех», как «несоблюдение устава партии», допускает исключение члена за нарушение ч. 7 ст. 12 Устава, предусматривающей его обязанность информировать соответствующее отделение партии о смене места жительства. Такое основание, как «невыполнение обязанностей члена», позволяет привлечь к ответственности члена КПРФ за нарушение одной из следующих обязанностей: быть патриотом Родины, добиваться достижения программных целей, защищать граждан от проявления угнетений. Под понятие «несоблюдение программных документов», предусмотренного в качестве основания наложения ответственности в большинстве российских партий, можно подвести практически любое действие члена партии, поскольку такие документы отличаются высокой степенью размытости положений. Основания «потеря доверия партийной организации» (РОТ ФРОНТ), «предательство интересов партии» (ЛДПР), «другие действия, не вызывающие сомнений в правильности принятия решения коллегиальным органом об исключении члена партии» («Российская партия пенсионеров за социальную справедливость»), по сути, преобразуют список оснований исключения из партии в открытый. Представленные примеры являются лишь единичными иллюстрациями существующих возможностей партийных злоупотреблений при реализации внутривнутрипартийной ответственности. В свою очередь, реализация внутривнутрипартийной ответственности влечёт негативные последствия для члена партии, которые могут выразиться, во-первых, во временном ограничении права участвовать в отдельных видах внутривнутрипартийной деятельности, пассивного внутривнутрипартийного избирательного права, возможности замещения невыборных партийных должностей и т. д.; во-вторых, в досрочном прекращении полномочий партийных должностных лиц при реализации специальных мер внутривнутрипартийной ответственности (несоответствие занимаемой должности, отстранение от руководящих полномочий и др.); в-третьих, в ограничении реализации пассивного избирательного права гражданина в качестве кандидата в депутаты от конкретной партии, в случае отзыва кандидата в депутаты партией или исключения кандидата из списка кандидатов в депутаты; в-четвертых, в «остракизме» депутата коллегами по фракции, в случае его исключения из фракции или партии; в-пятых, в ограничении реализации права на политическое объединение в рамках отношений с конкретной партией, в случае исключения члена из партии. Партийные решения о наложении взысканий, судебные решения об их обжаловании, а также сообщения средств массовой информации свидетельствуют о том, что партийные злоупотребления в сфере внутривнутрипартийной ответственности являются не потенциальными, а реальными. Таким образом, тезис о возможно-

сти эффективного автономного регулирования гражданского общества в России на практике приводит к незащищенности отдельного индивида в отношениях с институтами. Вслед за сторонниками узкого подхода к предмету конституционного права приведенную ситуацию можно было бы объяснить незрелостью российского гражданского общества. Однако общественные отношения в зарубежных странах, обладающих более обширным демократическим опытом, свидетельствуют об утопичности воззрений представителей узкого подхода. Предполагаемая развитость гражданского общества в зарубежных странах не привела к отказу от государственного регулирования основ экономических, социальных, политических отношений. Например, законодательство ФРГ предписывает обязательное учреждение партийного арбитража в целях рассмотрения дел о привлечении членов партий к ответственности и иных внутрипартийных споров, частично регулирует статус указанного органа. Таким образом, на сегодняшний день, пожалуй, единственным способом обеспечения определённого уровня гарантий прав граждан в отдельных сферах общественных отношений выступает государственное, в частности, конституционное регулирование основ таких отношений.

Однако вернемся к оценке перспектив применения широкого подхода. Допустимо ли использование «государственной воли» в качестве единственного критерия отнесения тех или иных отношений к предмету конституционному праву? Несмотря на то, что, как мы выяснили, именно этот подход используется сейчас в России, в частности, при регулировании партийных отношений, нам представляется, что он не заслуживает позитивной оценки. В первую очередь, такой подход отражает позитивистский тип правопонимания, отождествляет право и закон (государственную волю), подрывает авторитет принципа верховенства права, лишая право собственного бытия. При отождествлении права и закона происходит нивелирование истинного значения права, право становится «служанкой» политического режима, а наука, в свою очередь, превращается в апологет действующего режима. Дискретные проявления данных процессов можно было наблюдать в России при изменении требований к минимальной численности политических партий (10 тыс. членов с 2001 г., 50 тыс. с 2004 г., 500 членов с 2012 г.). Поскольку данным законодательным изменениям было посвящено множество работ, позволим себе лишь коротко отметить, что каждое из таких изменений было продиктовано исключительно политическими интересами действующей государственной власти и не подкреплено какими-либо статистическими и научными (экономическими, социологическими, правовыми) обоснованиями. При оценке конституционности первых двух требований к минимальной численности партий Конституционный Суд РФ скорее руководствовался политическими, а не правовыми соображениями (в Постановлении от 01.02.2005 № 1-П Суд открыто ссылается на политическую целесообразность как обоснование того или иного порога численности партий, устанавливаемого законодателем). Отсюда следует вывод, что отсутствие критериев отнесения тех или иных отношений к предмету конституцион-

ного права ставит участников таких отношения в состоянии правовой непредсказуемости и полной зависимости от государственной воли. Крайним проявлением такого подхода является тоталитаризм, сопровождающийся попранием всех прав человека.

Широкий подход к предмету конституционного права, ставящий содержание предмета в зависимость от государственной воли, и узкий подход, максимально ограничивающий государственное вмешательство в общественные отношения, представляют собой две крайности в решении вопроса о предмете конституционного права. Считаем, что ответ на этот вопрос следует искать в рамках широкого подхода, отказавшись от идеи государственной воли, конституирующей предмет, и признав особую ценность автономности гражданского общества.

Как уже отмечалось выше, в предмет конституционного права следует включать лишь основополагающие отношения в отдельных сферах. Однако, что следует признать основополагающими отношениями? В каком объеме государство вправе регулировать такие отношения? Попытки ответить на данные вопросы посредством построения системы принципов государственного ограничения прав граждан в рамках толкования ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предпринимаются многими учеными в рамках науки и Конституционным Судом РФ в рамках правоприменительной практики. Схожая работа производится Европейским судом по правам человека в процессе толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в городе Риме 4 ноября 1950 г.). К сожалению, формат эссе не позволяет сделать обстоятельный обзор работы, ведущейся по данному направлению. В связи с чем, перейдем к предлагаемому нами решению поставленных вопросов. Основываясь на достижениях предшественников⁴, нами была разработана концепция критериев допустимости и пределов ограничения прав гражданина в целях построения правовых основ регулирования деятельности политических партий, включающая в себя две подсистемы критериев. Первая подсистема – критерии допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина – призвана ответить на вопрос, какие отношения следует регулировать государству (т.е. какие отношения можно признать основополагающими?). Вторая подсистема – критерии выявления пределов ограничения прав и свобод человека и гражданина – призвана ответить на вопрос, в каком объеме государство вправе регулировать основополагающие отношения. Первая и вторая подсистемы подлежат применению последовательно.

Первая подсистема включает два критерия:

- 1) критерий обоснованности ограничений прав и свобод граждан;
- 2) критерий необходимости ограничений прав и свобод граждан.

Критерий обоснованности ограничений прав граждан предполагает наличие законной цели ограничения, поименованной в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. При этом поскольку цели ограничений, указанные в Конституции РФ, и права, подлежащие ограничению для их защиты, представляют собой

разнопорядковые, несоизмеримые явления, реальная наличность цели ограничения должна проявляться посредством интерпретации охраняемой конституционной ценности через конкретные права и свободы, которые подвергаются нарушению при отсутствии ограничений. Ввод ограничений для предотвращения гипотетических (потенциальных) нарушений недопустим, т. е. нарушения должны подтверждаться конкретными фактами.

На практике данный критерий должен работать следующим образом. Например, в случае ввода государственного регулирования отношений по привлечению членов политических партий к ответственности право автономного партийного регулирования (право коллективного субъекта) ограничивается в целях защиты субъективных прав граждан, а именно права на политическое объединение, пассивного избирательного права, прав депутатов-членов партий и других. Таким образом, необходимость защиты конституционной ценности (субъективные права граждан) интерпретируется через необходимость защиты конкретных прав, которая подтверждается значительным количеством судебных исков об оспаривании партийных решений о наложении взысканий, а также сообщениями в средствах массовой информации.

Критерий необходимости вводимых ограничений прав и свобод граждан предполагает подтверждение, во-первых, невозможности применения иных методов достижения заявленной цели; во-вторых, возможности достижения указанной цели посредством ограничения прав и свобод.

Как было отмечено выше, применение неправовых регуляторов в целях обеспечения прав и свобод гражданина представляется затруднительным в силу особенностей развития гражданского общества, что, по сути, исключает возможность самоограничения политических партий в вопросе злоупотреблений правом на автономное регулирование внутривнутрипартийных отношений. На основании этого можно сделать вывод, что введение конституционного регулирования основных начал привлечения членов партий к внутрипартийной ответственности на законодательном уровне, а, следовательно, обеспечение их силой государственного принуждения поднимет уровень гарантий статуса члена политической партии и минимизирует количество возможностей для злоупотреблений со стороны политических партий.

Вторая подсистема также включает два критерия:

- 1) критерий минимальной достаточности вводимых ограничений;
- 2) критерий недопустимости искажения существа ограничиваемого права.

Критерий минимальной достаточности вводимых ограничений предполагает, что вводимое ограничение должно быть не просто пропорциональным или соразмерным защищаемым целям, а минимальным, т.е. недопустимо вводить ограничения «с запасом», недопустимо всеобъемлющее законодательное регулирование отношений.

Так, например, в рамках государственного регулирования внутривнутрипартийной ответственности минимально достаточным ограничением можно при-

знать введение законодательного понятия «основание привлечения лица к внутрипартийной ответственности», под которым можно было бы понимать нарушение партийной дисциплины, представляющее собой виновно совершенное членом политической партии вредное деяние (действие или бездействие), за которое уставом партии либо иным внутрипартийным актом руководящего органа политической партии (регионального отделения партии) установлена ответственность. Подобное законодательное положение, с одной стороны, закрепляет конституирующие признаки оснований наложения взысканий, тем самым ограничивая возможность принятия произвольных немотивированных партийных решений о привлечении членов к ответственности, а с другой стороны, сохраняет значительное поле для партийной дискреции в рамках закрепления конкретных видов оснований привлечения членов партий к ответственности.

При применении *критерия недопустимости искажения существа ограничиваемого права* обоснованным видится предложенное В.В. Лапаевой использование принципа формального равенства⁵ как сущностного признака права, предполагающего недопустимость привилегий и дискриминации при реализации конкретных прав, в том числе равенство субъектов вне зависимости от должностного, административного, финансового положения.

Так, правовое регулирование основ ответственности членов политической партии должно обеспечить равные возможности влияния членов политических партий на реализацию данного внутрипартийного механизма и минимизацию его использования «олигархической верхушкой» в целях устранения политических конкурентов.

Предлагаемая нами концепция, в первую очередь, была разработана в целях построения сбалансированной системы конституционного и внутрипартийного регулирования ответственности членов политических партий, способной обеспечить защиту прав как индивидуальных (член партии), так и коллективных (политическая партия) субъектов конституционного права. Выявленная нами необходимость построения системы двухуровневого (конституционного и внутрипартийного) регулирования указанных отношений свидетельствует о том, что широкий подход к построению предмета конституционного права в настоящее время является более предпочтительным, а предложенная концепция может быть положена в основу не только конституционного регулирования внутрипартийных отношений, но и определения предмета конституционного права в целом.

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.

² Там же. – С. 25.

³ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: Норма, 1998. – 304 с.

⁴ См.: Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 1. – С. 2; Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1996; Цакиракис С. Пропорциональность: посягательство на права человека? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 2. – С. 47 – 66 и др.

⁵ См.: Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. – 2007. – № 9. – С. 30.

Назарцев Евгений Игоревич*,
*старший преподаватель кафедры государственного и
административного права ФГАОУ ВО «Самарский
национальный исследовательский университет
имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

ГОЛОСОВАНИЕ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

В Российской Федерации одним из ключевых выбоороорганизующих принципов избирательного права названо всеобщее избирательное право, что закреплено как в Конституции России, так и в избирательном законодательстве. В рамках обеспечения реализации данного принципа на практике законодателем предусмотрена процедура формирования уполномоченными субъектами списков избирателей, напрямую связанная с местом регистрации гражданина.

Списки избирателей формируются, исходя из сведений о регистрации граждан, работу с которыми осуществляют в органы регистрационного учета в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 17.07.1995 года № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹ (далее – Постановление). Нормы Постановления, а именно

* © Назарцев Е.И., 2017