

А. Ю. Сибилева\*

## Пределы регулирования политических прав граждан как предмет конституционного права

**Аннотация.** В статье представлен анализ пределов политических прав граждан в контексте конституционно-правового регулирования, проанализированы специфика данной категории, вопросы правомерности их ограничения, а также предложена классификация соответствующих ограничительных мер. Общественные отношения развиваются динамично, постоянно получают новое наполнение, поэтому перечень политических прав граждан, являющихся одним из ключевых элементов предмета конституционно-правового регулирования, не может быть исчерпывающим. На современном этапе активно формируются правоотношения, связанные с развитием сетевых информационно-коммуникационных технологий, требующие четкости и однозначности при их нормативном закреплении. Среди исследователей не существует единого мнения о пределах регулирования государством прав и свобод гражданина. Потому требуется проанализировать правовые акты, в которых эти пределы законодательно закреплены, что позволяет выделить различные способы, используемые при формулировании правовых ограничений политических прав граждан. Анализируя вопросы правомерности таких ограничений, необходимо помнить о возможности интерпретации законодателем и правоприменителем широкого толкования, что может привести к чрезмерным ограничениям прав и свобод человека. Также важно отметить необходимость исключить возможность двусмысленного толкования норм права, регулирующих данную сферу.

**Ключевые слова:** политические права, свобода, ограничение, право, конституция, закон, человек, гражданин, принцип, конституционное право, Конституция, народовластие, государство.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.169-175

Политические права граждан являются одним из ключевых элементов предмета конституционно-правового регулирования, поскольку от качества их реализации во многом зависит эффективность государства в целом, его демократичность. При этом здесь мы наблюдаем определенный дуализм: с одной стороны, только сильное государство может обеспечивать своим гражданам максимальный спектр политических свобод, с другой — госу-

дарство может быть сильным (не в авторитарном смысле, а в контексте высокого уровня качества жизни на фоне стабильности властной вертикали) лишь при условии полной реализации политических прав и свобод граждан.

Важно также отметить, что именно в политических правах граждан в полной мере отражается принцип народовластия: посредством их реализации воля народа становится волей государства, в связи с чем изучение пределов

---

© Сибилева А. Ю., 2018

\* Сибилева Анна Юрьевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры истории и теории государства и права юридического факультета Таврической академии (структурное подразделение) Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского  
sibileva\_info@mail.ru  
95000, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, просп. Академика Вернадского, д. 4

регулирования этой категории прав приобретает особую актуальность.

С точки зрения теории государства и права политические права граждан Российской Федерации можно определить как установленные Основным законом страны неотчуждаемые права и свободы, обеспечивающие возможности гражданина участвовать в управлении государством, работе его органов, воздействовать на власть, в целом быть участником политического процесса — самостоятельно или в составе социальных групп, объединенных общим мировоззрением.

Соответственно, речь идет о правах и свободах, установленных в ст. 29—33 Конституции Российской Федерации, хотя некоторые авторы, в частности М. Л. Жилина, право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления к группе политических прав не относят<sup>1</sup>, однако для целей настоящего исследования это не имеет принципиального значения.

Давая характеристику конституционным политическим правам, следует также подчеркнуть, что только часть из них являются правами исключительно граждан Российской Федерации (право на собрания, право участвовать в управлении делами государства, избирательное право, право на доступ к отправлению правосудия, а также право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления). Остальными политическими правами в России могут в равной степени пользоваться как граждане, так и неграждане государства.

Вместе с тем представляется вполне обоснованной точка зрения, согласно которой перечень политических прав и свобод не является исчерпывающим, поскольку научно-технологический прогресс, развитие коммуникаций и в целом эволюция общественных отношений обеспечивают появление абсолютно новых инструментов, форматов взаимодействия государства и гражданина, которые могут приобретать огромную социальную ценность. Однако статус

охраняемых государством такие права могут получить только после закрепления в Конституции РФ.

Прежде всего это касается правоотношений, возникающих при доступе в Интернет, которые в связи с развитием сетевых информационно-коммуникационных технологий получают новое наполнение. В части обеспечения конституционных прав граждан это право сегодня регламентируется ст. 23 и 29 Конституции РФ (право на тайну переписки, иных сообщений, а также права на свободу слова и свободу массовой информации), при этом объем правовых отношений в Интернете с момента принятия российской Конституции в 1993 г. вырос тысячекратно, что обуславливает необходимость в ближайшие годы сформулировать и закрепить соответствующее конституционное право граждан Российской Федерации.

Стоит отметить, что в феврале 2016 г. Минкомсвязи выступило с инициативой закрепить право россиян на доступ к услугам связи как средство реализации конституционного права на доступ к информации. Уведомление о начале разработки такого законопроекта было размещено на официальном портале раскрытия информации госорганами. Предполагалось, что документ вступит в силу в январе 2017 г., однако он так и остался проектом<sup>2</sup>.

Если с определением сущности и содержания политических прав граждан в юридической науке нет серьезных дискуссий, то в вопросе о пределах регулирования государством этих прав возникает ряд противоречий, которые тем серьезнее и острее, что прямо влияют на правоприменительную практику.

В частности, д. ю. н. В. И. Червонюк рассматривает пределы правового регулирования как «границы социального пространства, в пределах которых объективно возможно распространение регулятивного действия права». Он отмечает, что пределы правового регулирования есть некая «демаркационная линия», отделяющая область правового от неправового и очерчива-

<sup>1</sup> Жилина М. Л. Конституционно-правовые ограничения политических прав и свобод граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 22.

<sup>2</sup> Право на доступ в Интернет предложили закрепить Конституцией // Российская газета. 2016. № 6889.

ющая границы распространения позитивного права, предельность его воздействия на сознание человека и его деяния»<sup>3</sup>.

С точки зрения другого специалиста в области теории государства и права, д. ю. н. М. В. Сырых, под пределами правового регулирования следует понимать «границы государственного вмешательства государства, его органов в систему общественных отношений»<sup>4</sup>.

Анализ этих и других дефиниций пределов правового регулирования позволяет говорить, что ключевой категорией, раскрывающей суть этого правового явления, становится «граница», то есть ограничение абсолютной свободы индивида, установленное государством для всеобщего блага. Соответственно, ограничения эти носят исключительно нормативно-правовой характер, а за их нарушение государство применяет санкции.

Установление пределов и ограничений политических прав — необходимое условие их соблюдения в демократическом обществе, наряду с приоритетностью прав человека, их незыблемостью и нерушимостью. При этом бесспорно, что ограничение должно быть правомерным.

Соответственно, к ограничениям прав и свобод граждан есть два принципиальных требования: во-первых, они должны быть предусмотрены законом; во-вторых, соответствовать нормам международного права.

Наиболее полно пользуется политическими правами прежде всего социально активная часть общества, поэтому их ограничение со стороны государства вызывает наибольший резонанс.

Правовые нормы, регламентирующие пределы политических прав и свобод, сконцентрированы в нормативных актах разного уровня — как внутрироссийских, так и международных.

Общие основания ограничений предусмотрены ст. 55 Конституции РФ, ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических

правах, ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В то же время ограничения отдельных политических прав и свобод граждан в целях, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусмотрены в ряде федеральных законов.

Статья 29 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Данные принципы ограничения прав и свобод граждан легли в основу развития российского законодательства в этой сфере.

Вместе с тем полной ясности, единого понимания и толкования конституционных основ ограничения прав и свобод в российском законодательстве и юридической науке нет. Ключевой вопрос заключается в уровне нормативного правового акта, которым могут устанавливаться пределы политических прав и свобод граждан. Если исходить из формальной логики, то установленные конституцией права должны ограничиваться только этой конституцией, а уже в законодательстве могут детализироваться конституционные ограничения, устанавливаться санкции за их нарушения. Этой точки зрения, в частности, придерживается А. Ф. Квитко<sup>5</sup>. Таким образом, дискуссионность пределов правового регулирования политических прав и свобод заключается прежде всего в возможности их ограничения федеральным законом.

Конституционный Суд РФ буквально трактует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: понимая, что при такой интерпретации данной нормы достаточно общие формулировки Конституции об условиях ограничения прав и свобод таят опасность их неоправданно широкого толкования на практи-

<sup>3</sup> Червонюк В. И. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 79.

<sup>4</sup> Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М. : Юстицинформ, 2007. С. 156.

<sup>5</sup> Квитко А. Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16

ке и установления чрезмерных ограничений, он предпринял усилия, чтобы поставить барьеры законодательному произволу.

Опираясь на практику своей работы, а также практику Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд РФ в постановлении от 30.10.2003 № 15-П сформулировал следующие критерии ограничения конституционных прав:

- ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;
- в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания;
- при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;
- публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм;

— норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения<sup>6</sup>.

Указанные Конституционным Судом РФ критерии достаточно полно описывают пределы правового регулирования конституционных политических прав граждан. Вместе с тем они оставляют законодателю право руководствоваться субъективным восприятием, касающимся сущности права и сохранения его реального содержания при установлении нормативных ограничений.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин отмечает, что на практике решение вопроса о мере свободы индивида в его взаимоотношениях с государством в значительной мере зависит не столько от того, как тщательно прописан в Конституции каталог основных прав и свобод, сколько от интерпретации законодателем и правоприменителем положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, общая формулировка которой таит в себе опасность неоправданно широкого толкования и установления на практике чрезмерных ограничений прав и свобод человека для защиты ценностей общего блага<sup>7</sup>.

Суммируя, необходимо сформулировать универсальные способы установления ограничений политических прав и свобод граждан, актуальные на текущий момент как для российского законодательства, так и для правовых систем развитых стран мира.

Во-первых, условия ограничений могут быть сформулированы в акте отдельной конституционной нормой общего характера, и это частая практика в регулировании пределов политических прав граждан. Наряду с ч. 3 ст. 55 Консти-

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П/2003 по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>7</sup> Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации : материалы к докладу на международной конференции «Право и правоприменение в России: междисциплинарные подходы», проводимой Институтом проблем правоприменения Европейского университета (г. Санкт-Петербург,

туции РФ, сходные нормы содержит ст. 36 Конституция Швейцарской Конфедерации (ограничения основных прав должны быть обоснованы публичным интересом или защитой основных прав третьих лиц). В этом случае действие нормы распространяется на всю систему прав человека и гражданина, если особые исключения по естественным правам не указаны отдельно (в Швейцарии ограничительная конституционная норма значительно жестче, чем в России, и предоставляет практически неограниченные возможности ограничения прав)<sup>8</sup>.

Во-вторых, конституционное ограничение может касаться конкретных прав и свобод, и в этом случае соответствующие условия содержатся в той же норме, которая и устанавливает право. Так, ст. 29 Конституции РФ устанавливает право на информацию, при этом детализируется, что все действия с ней должны совершаться законным способом, а перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Статья 8 Конституции ФРГ провозглашает право на мирные собрания без предварительного заявления или разрешения и одновременно допускает, что для собраний под открытым небом это право может быть ограничено законом или на основе закона<sup>9</sup>.

Важно подчеркнуть, что перечисленные способы ограничений часто не просто пересекаются, а дублируют друг друга. Такой подход применяется даже во Всеобщей декларации прав человека, где наряду с уже упоминавшейся общей нормой в ст. 29 содержится дополнительное ограничение права искать убежища от преследования в других странах. В статье 14, которая и устанавливает это право, говорится, что оно не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении не политического преступления или деяния, противоречащего целям

и принципам Организации Объединенных Наций. Такие дублирующие нормы, как правило, используются тогда, когда ограничение политических прав и свобод на основе нормы общей может вызвать двусмысленные толкования.

Третьим способом ограничений, также регламентированным актом высшей правовой силы, могут выступать специальные правовые режимы — в частности, режим чрезвычайной ситуации, как это предусмотрено в ст. 56 Основного закона РФ, и режим военного положения (ст. 87). Пределы правового регулирования политических прав граждан в период действия таких режимов являются одним из самых дискуссионных вопросов в данной сфере. Неоднозначность трактовок чрезвычайных ситуаций, наличие террористической угрозы, жесткость возможных ограничительных мер, вплоть до запрета деятельности политических партий, требуют детальной проработки, при этом для целей настоящего исследования принципиально важно выделить эти ограничения в отдельную группу по способу их установления.

Четвертым универсальным способом ограничения конституционных политических прав граждан является установление пределов их регулирования федеральным законом, который по отношению к конституции является актом низшего уровня. Наиболее характерный пример касается права мирных собраний. Несмотря на то что ст. 31 Конституции РФ не устанавливает специальных ограничений этого права, нынешняя редакция Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в значительной степени сужает его действие: например, им закреплена обязанность уведомления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Ряд норм этого Закона уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, часть из них была признана не соответ-

15 апреля 2010 г.) // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=36> (дата обращения: 3 июня 2018 г.).

<sup>8</sup> Конституция Швейцарской Конфедерации. Принята 18 апреля 1999 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/switzerland.pdf> (дата обращения: 3 июня 2018 г.).

<sup>9</sup> Конституция Федеративной Республики Германия. Принята 23 мая 1949 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf> (дата обращения: 3 июня 2018 г.).

ствующими Основному закону, однако дискуссии по вопросу конституционности ограничения этого права продолжаются как в обществе, так и в научной среде. На наш взгляд, в случае жестких ограничений политических прав граждан они все же обязательно должны быть обозначены в конституции.

Пятой категорией ограничений политических прав граждан целесообразно выделить ограничения потенциальные, назревшие в обществе в связи с развитием государства и изменением характера общественных отношений. В этом контексте возвращаемся к уже поднимавшемуся вопросу регулирования права граждан на доступ в Интернет. Законодательная регламентация этого и других политических прав и свобод граждан крайне необходима, и чем детальнее будут прописаны ограничения указанных прав, тем выше будет общественное согласие в вопросах политического управления. Наиболее ярко необходимость этого проявилась во время резонансного конфликта между Роскомнадзо-

ром и администрацией мессенджера Telegram, промежуточным итогом которого стало решение Таганского районного суда г. Москвы от 13 апреля 2018 г. об «установлении на территории Российской Федерации ограничения доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети “Интернет” и функционирование которых обеспечивается Telegram Messenger Limited Liability Partnership»<sup>10</sup>.

Установление пределов правового регулирования политических прав — абсолютно естественный процесс, гарантирующий эти права для всех граждан. Однако именно в сфере политических прав граждан необходимо на законодательном уровне исключить любые возможности двусмысленного толкования норм — это залог согласия в обществе и стабильного развития государства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации : материалы к докладу на Международной конференции «Право и правоприменение в России: междисциплинарные подходы», проводимой Институтом проблем правоприменения Европейского университета (г. Санкт-Петербург, 15 апреля 2010 г.) // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=36> (дата обращения: 3 июня 2018 г.).
2. Жилина М. Л. Конституционно-правовые ограничения политических прав и свобод граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. — 22 с.
3. Квитко А. Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. канд. юрид. наук. — М., 2007.
4. Право на доступ в Интернет предложили закрепить Конституцией // Российская газета. — 03.02.2016. — № 6889.
5. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. — М. : Юстицинформ, 2007.
6. Червонюк В. И. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие для вузов — М. : КолосС, 2003.

*Материал поступил в редакцию 21 июня 2018 г.*

<sup>10</sup> Информация по гражданскому делу № 02-1779/2018. Решение Мосгорсуда от 13.04.2018 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/taganskij/services/cases/civil/details/2cc72aea-39e7-4f8e-adc9-37d170966efa> (дата обращения: 3 июня 2018 г.).

## LIMITS OF REGULATION OF POLITICAL RIGHTS OF CITIZENS AS A SUBJECT MATTER OF CONSTITUTIONAL LAW

**SIBILEVA Anna Yuryevna**, PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of History and Theory of State and Law, Faculty of Law of the Taurida Academy of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University  
sibileva\_info@mail.ru  
95000, Russia, Republic of Crimea, Simferopol, prosp. Akademika Vernadskogo, d. 4

**Abstract.** *This paper presents an analysis of the scope of political rights of citizens in the context of constitutional and legal regulation, analyzes the specificity of this category, issues of the legality of their restriction, and suggests a classification of the relevant restrictive measures. Public relations are developing dynamically, constantly receiving new content, so the list of political rights of citizens, which are one of the key elements of the subject of constitutional legal regulation, cannot be exhaustive. At the present stage, legal relations related to the development of network information and communication technologies are actively being formed, requiring clarity and unambiguity in their regulatory consolidation. Among researchers there is no consensus on the limits of state regulation of the rights and freedoms of a citizen. Therefore, it is required to analyze the legal acts in which their scope is legislatively fixed, which makes it possible to highlight various methods used in the formulation of legal restrictions on the political rights of citizens. The analysis of the issues of the legality of such restrictions shows that it is necessary to remember about a possibility of their broad interpretation by the legislator and law enforcer, which can lead to excessive restrictions on human rights and freedoms. It is also important to note that there is the need to exclude the possibility of a two-digit interpretation of the rules of law governing this area.*

**Keywords:** *political rights, freedom, restriction, law, constitution, law, person, citizen, principle, constitutional law, Constitution, democracy, state.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vystuplenie Predsedatelya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii : materialy k dokladu na mezhdunarodnoy konferentsii «Pravo i pravoprimereniye v Rossii: mezhdistsiplinarnye podkhody», provodimoy Institutom problem pravoprimereniya Evropeyskogo universiteta (g. Sankt-Peterburg, 15 aprelya 2010 g.) // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=36> (data obrashcheniya: 3 iyunya 2018 g.).
2. Zhilina M. L. Konstitutsionno-pravovye ogranicheniya politicheskikh prav i svobod grazhdan Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Chelyabinsk, 2005. — 22 s.
3. Kvitko A. F. Konstitutsionno-pravovye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis... kand. yurid. nauk. — M., 2007.
4. Pravo na dostup v Internet predlozhili zakreplit' Konstitutsiyey // Rossiyskaya gazeta. — 03.02.2016. — № 6889.
5. Syrykh V. M. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnyk. — M. : Yustitsinform, 2007.
6. Chervonyuk V. I. Elementarnye nachala obshchey teorii prava : ucheb. posobie dlya vuzov — M. : KolosS, 2003.