

DOI: <https://doi.org/10.18454/LAW.2023.1.5>

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

Научная статья

Карпьяк Д.А.<sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup> ORCID : 0009-0002-7980-3465;

<sup>1</sup> Севастопольский государственный университет, Севастополь, Российская Федерация

\* Корреспондирующий автор (d.karpyak03[at]mail.ru)

### Аннотация

В статье рассматриваются некоторые правовые вопросы, связанные с ограничением политических прав граждан. Основное внимание уделено анализу правомерности и практической необходимости действующих норм. По итогу рассмотрения проблематики, были предложены варианты совершенствования законодательства с учётом правовой природы общественно-политических институтов, интересов государства и общества, а также целесообразностью государственного регулирования. При разработке соответствующие публичные отношения были рассмотрены в динамике в сопоставлении с качеством реализации требований закона. Выводы основывались на сравнительно правовой методике, анализе правоприменительной практики и научной литературе.

**Ключевые слова:** политические права и свободы, правовые ограничения, Конституция РФ, конституционное право, глава субъекта, представительство.

## SOME PROBLEMS OF RESTRICTION OF CITIZENS' POLITICAL RIGHTS

Research article

Karpyak D.A.<sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup> ORCID : 0009-0002-7980-3465;

<sup>1</sup> Sevastopol State University, Sevastopol, Russian Federation

\* Corresponding author (d.karpyak03[at]mail.ru)

### Abstract

The article examines some legal issues related to the restriction of political rights of citizens. The main attention is paid to the analysis of legitimacy and practical necessity of the current norms. As a result of the review of the problems, the options for improving the legislation were proposed, taking into account the legal nature of socio-political institutions, the interests of the state and society, as well as the expediency of state regulation. During the development, the relevant public relations were examined in dynamics in comparison with the quality of implementation of the requirements of the law. The conclusions were based on comparative legal methodology, analysis of law enforcement practice and scientific literature.

**Keywords:** political rights and freedoms, legal restrictions, Constitution of the Russian Federation, constitutional law, head of the subject, representation.

### Введение

Государство как политический и правовой институт играет огромную роль в жизни человека и общества. Нормы закона существуют в рамках определенной правовой действительности, которая состоит из двух противоборствующих составляющих: право гражданина и право государства. При этом политическая деятельность для граждан выступает как инструмент воплощения и защиты своих прав и законных интересов. В государственном праве ситуация противоположна, роль политики главенствующая по отношению к закону, который служит для реализации воли государства. Выстроенную взаимосвязь можно проследить в целом ряде норм и судебных решений. Противостояние воли государства и человека, по мнению автора, лучше всего можно рассмотреть на политологической модели — человек (общество) и государство — две противостоящие силы, воздействующие друг на друга. Это выражается в постоянном противодействии, борьбе интересов, где активная деятельность гражданина по реализации своих политических интересов начинает противоречить нормам права [7].

### Анализ тематики

Прежде чем рассмотреть существующие противоречия между правом и политикой, следует разграничить, где позиция государства (закрепленная в законе) имеет приоритет над интересами населения и наоборот. На мой взгляд, разграничение следует проводить по направленности работы норм и наименьшему вреду для общества. Таким образом закон будет иметь приоритетное значение, если закрепляет правила, направленные на защиту прав и свобод с помощью ограничений, которые целесообразны и выступают в интересах большинства [10]. В иных случаях воля человека, реализуемая в политической деятельности, не должна иметь ограничений со стороны закона, препятствующих её реализации.

Ограничение политических прав граждан согласно ст. 55 Конституции применяется в условиях чрезвычайного положения с целью защиты конституционного строя и прав граждан [1]. Данная формулировка закреплена во многих законах, тем самым устанавливает приоритет воли государства. На мой взгляд, принимаемые меры полностью оправданы. Законодатель рассматривает ограничения как форму защиты интересов государства и населения [8]. Это

эффективно в случае если политическая составляющая препятствует разрешению ситуации. К примеру, когда существует угроза конституционному строю (который является воплощением интереса большинства), либо угроза исходит со стороны радикальных политических движений. В остальных случаях, так как деятельность партий направлена на развитие и защиту интересов общества и государства, следует использовать ресурсы объединений для выхода из кризисной ситуации, а не приостанавливать или ограничивать их работу. Данную мысль можно обосновать еще и тем, что в ситуации, когда общество поляризовано, авторитет власти невелик (а в случае чрезвычайной ситуации будет еще ниже), именно политическое объединение граждан в виде партии позволит отстоять интересы населения и объединит людей с целью быстрой ликвидации последствий.

Иное противоречие конституционных и политических прав существует в части 2 статьи 27 Федерального Закона от 21.12.2021 №414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а именно в ситуации назначения главы субъекта Президентом [2]. Данная норма некорректна, поскольку до назначения временно исполняющего обязанности руководство осуществляет председатель высшего исполнительного органа субъекта, который, с точки зрения политики, не приостанавливает и не меняет управленческую и политическую деятельность. Руководитель высшего исполнительного органа, назначенный главой, продолжает политику, и в конечном счете конституционную ответственность несет только глава субъекта. Досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия не влияет на принимаемые решения и не защищает политические права граждан. Также существует иная проблема в контексте политических прав, а именно в ситуации, когда президент как гарант конституции отрешает от должности главу субъекта в связи с утратой доверия. Эта мера ограничивает права граждан на участие в выборах, так как при отрешении голосование утрачивает смысл, а также в возможности избирать временно исполняющего обязанности (далее — ВРИО). В противовес ограничению данная норма защищает интересы большинства населения от действий главы, но всё же не в полной мере, поскольку акты и высший исполнительный орган, обладающий сильной политической властью, продолжают свою работу. Тем самым отрешение главы субъекта и отсутствие возможности избирать ВРИО являются серьезными ограничениями политических возможностей и не способствуют защите прав и свобод граждан [3].

Возникшее противоречие между политикой и законом следует разрешить таким образом:

1) При защите прав граждан, должна применяться мера конституционной ответственности, которая в свою очередь, послужит основанием для пересмотра действующих решений главы субъекта, а также для проверки деятельности правительства субъекта. Таким образом, помимо конституционной ответственности, возникает основание для политической ответственности, то есть помимо пересмотра и отмены решений, ответственность органов, сформированных губернатором, перед избирателями.

2) Политическая борьба властвующих субъектов и значимые политические перестановки должны основываться на праве. К примеру, процедуру назначения ВРИО необходимо проводить следующим образом. Во-первых, высший законодательный орган субъекта производит проверку в отношении правительства и действий команды губернатора (на основании документов и ежегодного отчета). Во-вторых, выдвигает кандидатуры из числа депутатов или же из числа правительства в количестве не менее трех кандидатов (выдвижение должны поддержать 15% от числа депутатов). В-третьих, до назначения ВРИО исполняющий обязанности главы субъекта избирается высшим законодательным органом из числа заместителей губернатора. В-четвертых, список кандидатов на должность предоставляется Президенту. В-пятых, Президент назначает на должность, только исходя из списка. Предлагаемая процедура позволит оценить деятельность главы субъекта и его команды, а также применить меру в соответствии с негативными последствиями. Таким образом политические права граждан будут защищены в полной мере и у общества вырастет доверие к государству.

Иной момент противоборства политики и права происходит при формировании высшего законодательного (избираемого) органа власти. Возникает ситуация, когда каждый гражданин имеет право на представительство своих интересов во власти. Для этого и существуют выборы, в рамках которых кандидат от объединения (партии) участвует в выборах и при избрании становится представителем избирателей. Но возникает несколько вопросов:

1) ценз для избрания в Федеральное Собрание Российской Федерации;

2) распределение мест между партийными списками.

1. Ведение ценза призвано создать широкое представительство и служит мерой от чрезмерного увеличения Федерального Собрания. В рамках политической борьбы, 5%, установленные пунктом 6 статьи 88 Федерального Закона от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации», является разумной мерой [4]. Созданный баланс дает возможность небольшим и оппозиционным партиям принять участие в управлении. Но не все объединения могут преодолеть порог 5% и не все допущены до выборов. Также многие политические силы не устраивает малое количество мандатов, поскольку имеющихся голосов недостаточно для полноправного участия в рамках парламентского голосования. С целью преодоления сложившейся проблемы существует объединение партий [9]. Согласно закону «О политических партиях», объединение не образует нового юридического лица и служит способом для совместного достижения политических целей. Данная норма используется при совместной организации проведения референдума и для участия в избирательном процессе. Необходимо развитие правовых механизмов, поскольку наличие возможности объединения существенным образом скажется на политической системе России. Дальнейшее развитие законодательства позволит уравнивать политические возможности и создаст предпосылки для развития государства. Существующие ограничения на выдвижение кандидата от двух партий, невозможность участия малочисленных партий в распределении мандатов, отсутствие возможности обмениваться ресурсами, а также в полной мере реализовывать конституционное право на объединения выступают правовым барьером для реализации политических прав и свобод граждан. В Федеральном законе от 11.07.2001 №95-ФЗ «О политических партиях», относительно объединений должна существовать отдельная статья, которая будет предусматривать:

- 1) создание союза политических партий с правом выдвижения единого списка кандидатов, с возможностью объединения финансовых и иных ресурсов и в то же время с обязанностью формирования единой фракции;
- 2) создание объединений политических партий с общей численностью от 200 тысяч человек для ежегодного участия в заседаниях, с возможностью предложения законопроектов;
- 3) возможность беспрепятственного финансирования референдумов и отзыва глав субъектов;
- 4) объединение (создание новой) партии на основе нескольких партий, при этом создание нового юридического лица. Объединение должно осуществляться путем волеизъявления членов обеих партий.

2. Вопрос распределения мест между партийными списками и одномандатными округами один из наиболее сложных и дискуссионных. Периодическое изменение законодательства серьезным образом отображается на политическом противостоянии. Устоявшееся распределение наиболее удачное и соответствует интересам законодателя, однако ограничивает возможность представительства в органах власти. Избрание от одномандатных округов — вопрос спорный, поскольку участие оппозиционных партий в широкой борьбе не достигает положительных результатов. Неконкурентоспособность по отношению к парламентским партиям приводит к тому, что в крупных округах нет возможности бороться за власть. Поэтому им достаются места от малых округов, у которых нет серьёзного влияния и где слабая политическая борьба. Вследствие чего отсутствует возможность смены идеологии, а представительство замыкается только в рамках одной, наиболее сильной в регионе партии, что приводит к монополизации власти и ограничению политических прав. Помимо этого, усиление партий изменяется принцип вертикали власти. Речь идёт о ситуации, когда лицо, избираемое от субъекта, не имеет к нему никакого отношения. Подобная избирательная технология препятствует развитию новых сил в субъекте, а также изменяет построение власти не снизу вверх, а сверху вниз. Вследствие чего кандидат не взаимодействует с избирателями, что лишает граждан права на представительство.

Другим ограничением политических прав служит ситуация с дисбалансом политических сил. Наличие большинства у одной из партий вредит всей системе государства. Нет никакой возможности преодолеть большинство, и нет возможности ограничить количество мандатов у одной партии. Право избираться и право управлять не имеет реального веса, если одна партия приобрела монополию. В данном случае, несмотря на фактическое наделение полномочиями, ст. 32 Конституции, гарантирующая право на участие в управлении государством, не работает, поскольку её действие ограничено правовым допущением со стороны государства на монополизацию власти. Сложившаяся ситуация:

- 1) ликвидирует политическую борьбу;
- 2) ограничивает реализацию не только политических прав;
- 3) сковывает правовую систему, не позволяя ей разрешить накопившиеся противоречия.

С целью выхода из сложившегося кризиса необходимо принять ряд мер по снятию ограничений политических прав:

- 1) установить предел числа депутатов от одной партии;
- 2) установить норму, которая указывает что избираться от одномандатного округа должен человек, проживший в нём не менее 10 лет;
- 3) предоставить возможность обращения граждан к председателю Государственной Думы с целью проверки работы депутата и обязать его официально публиковать результаты;
- 4) с целью реализации права на массовые собрания и на представительство депутат обязан, помимо работы с избирателями, проводить встречи (возможно в режиме онлайн) не реже одного раза в год, на которых будут подниматься вопросы о наказе избирателей, рассматриваться обращения. Что в свою очередь даст возможность, по итогам взаимодействия, принять решение об отзыве.

При анализе действующего законодательства наиболее распространена ситуация, когда закон ограничивает право на представительство. Одним из таких примеров служит назначение сенаторов Совета Федерации. Норма закона закрепляет принцип назначения по одному представителю от исполнительного и законодательного органа субъекта. Рассматривая эту конструкцию со стороны политики, следует обратиться к истории. Ранее Совет Федерации состоял из глав исполнительной власти (главы субъекта) и руководителей высшего законодательного органа субъекта [5]. Данная норма серьёзно увеличивала роль регионов в политике государства, но противоречила интересам самих жителей субъекта. Исходя из этого, была сформулирована действующая норма. Но позиция законодателя упускает важный момент, что при назначении сенатор перестаёт быть политической фигурой [6]. Таким образом, действующая норма выступает как ограничение политических прав в контексте избрания сенатора и возможности оппозиции занять важное политическое место. Целесообразно установить избрание представителя от регионов, которое должно проходить по отдельным бюллетеням при голосовании по избранию главы субъекта. Так сенатор станет реальным политиком, который сможет представлять, как всё население, так и оппозицию.

### **Заключение**

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что целый ряд норм, созданных государством, либо не действуют в полной мере, либо не достигают цели регулирования. Таким образом, политическая жизнь замкнута, имеет излишние ограничения, развивается медленно. Регулирование происходит без учёта состояния политики в субъектах и мнения населения. В связи с чем следует пересмотреть ряд норм, ограничивающих политическую сферу, а также выстроить новые принципы взаимодействия между субъектами властных отношений. Итогами реформирования законодательства будут служить создание защищённости политических интересов, налаживание взаимодействия между государством и обществом, установление диалога между партиями, вовлечение населения в управление государством, а также это повысит уровень правосознания граждан.

**Конфликт интересов**

Не указан.

**Рецензия**

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

**Conflict of Interest**

None declared.

**Review**

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

**Список литературы / References**

1. Российская Федерация. Конституция : Конституция № 1-ФКЗ: [1993-12-12 :2023-10-15]. 1993. — URL: <http://www.pravo.gov> (дата обращения 22.03.2023)
2. Российская Федерация. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон №414-ФЗ : [2021-12-21 :2023-11-02]. 2021.
3. Российская Федерация. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон №67-ФЗ: [2002-06-12 :2023-11-02]. 2002.
4. Российская Федерация. О политических партиях : Федеральный закон [2001-07-01 :2023-11-02]. 2001.
5. Российская Федерация. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон №439-ФЗ: [2020-12-22 :2023-11-02]. 2020.
6. Карандашова С. А. Российские особенности электорального авторитаризма: новые практики обеспечения победы инкубентов на губернаторских выборах / С. А. Карандашова // Вестник Пермского университета. — 2015. — №1.
7. Касаткина Е. М. Конституционно-правовые ограничения политических прав и свобод граждан Российской Федерации / Е. М. Касаткина // Закон и право. — 2020. — №3.
8. Куйбышева И. П. Современное состояние и проблемы взаимоотношения государства и личности / И. П. Куйбышева // Вестник МГУЛ – Лесной вестник. — 2001. — №3.
9. Заикин С. С. Соглашения политических партий как разновидность публично-правовых договоров / С. С. Заикин // СКО. — 2013. — №2.
10. Шелегов Ю. В. Об ограничении конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Ю. В. Шелегов, В. Г. Шелегов // Пробелы в российском законодательстве. — 2020. — №4.

**Список литературы на английском языке / References in English**

1. Russian Federation. Konstitutsija [Constitution] : Constitution № 1-ФКЗ: [1993-12-12 :2023-10-15]. 1993. — URL: <http://www.pravo.gov> (accessed 22.03.2023) [in Russian]
2. Russian Federation. Ob obschih printsipah organizatsii publichnoj vlasti v sub'ektah Rossijskoj Federatsii [On the General Principles of the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation] : Federal Law №414-ФЗ : [2021-12-21 :2023-11-02]. 2021. [in Russian]
3. Russian Federation. Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federatsii [On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation] : Federal Law №67-ФЗ: [2002-06-12 :2023-11-02]. 2002. [in Russian]
4. Russian Federation. O politicheskikh partijah [About Political Parties] : Federal Law [2001-07-01 :2023-11-02]. 2001. [in Russian]
5. Russian Federation. O porjadke formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federatsii [On the Procedure for the Formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation] : Federal Law №439-ФЗ: [2020-12-22 :2023-11-02]. 2020. [in Russian]
6. Karandashova S. A. Rossijskie osobennosti elektoral'nogo avtoritarizma: novye praktiki obespechenija pobedy inkumbentov na gubernatorskih vyborah [Russian Peculiarities of Electoral Authoritarianism: New Practices of Ensuring the Victory of Incumbents in Gubernatorial Elections] / S. A. Karandashova // Bulletin of Perm University. — 2015. — №1. [in Russian]
7. Kasatkina E. M. Konstitutsionno-pravovye ogranichenija politicheskikh prav i svobod grazhdan Rossijskoj Federatsii [Constitutional and Legal Restrictions on the Political Rights and Freedoms of Citizens of the Russian Federation] / E. M. Kasatkina // Law and Law. — 2020. — №3. [in Russian]
8. Kujbysheva I. P. Sovremennoe sostojanie i problemy vzaimootnoshenija gosudarstva i lichnosti [The Current State and Problems of the Relationship between the State and the Individual] / I. P. Kujbysheva // Bulletin of MSUL – Forestry Bulletin. — 2001. — №3. [in Russian]
9. Zaikin S. S. Soglasheniya politicheskikh partij kak raznovidnost' publichno-pravovyh dogovorov [Agreements of Political Parties as a Kind of Public Law Contracts] / S. S. Zaikin // SKO. — 2013. — №2. [in Russian]
10. Shelegov Ju. V. Ob ogranichenii konstitutsionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federatsii [On the Restriction of the Constitutional Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Russian Federation] / Ju. V. Shelegov, V. G. Shelegov // Gaps in Russian Legislation. — 2020. — №4. [in Russian]