

РАЗДЕЛ IV. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

УДК 342

Новицкий С.С.¹, Панина С.А.², Хантуев А.А.²

¹Федеральная служба исполнения наказаний (г. Москва)

²Московский государственный университет приборостроения и информатики

СОБЛЮДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЛИЦ, ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ И ОСУЖДЕННЫХ, НА УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМАХ

Аннотация. Российская Конституция предусматривает необходимость детализации нормами федеральных законов ряда базовых положений в сфере непосредственного народовластия. Данные законы, наряду с соответствующими конституционными нормами, создали основу для относительной автономизации в системе права и законодательства норм объективного избирательного права, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией прав граждан избирать и быть избранными и на участие в референдуме. Анализируя российское, международное законодательство и судебную практику, авторы рассматривают особенности реализации избирательных прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Приводятся статистические данные о проведении избирательной кампании в следственных изоляторах с 2011 по 2013 гг., а также высказываются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: избирательные права, заключенные под стражу, Европейский суд по правам человека.

S. Novitskiy¹, S. Panina², A. Khantuev²

¹Federal Penitentiary Service

²Moscow State University of Instrument Engineering and Informatics

PROVIDING CONSTITUTIONAL RIGHTS TO PARTICIPATION IN ELECTIONS AND REFERENDUMS FOR PERSONS IN CUSTODY OR CONVICTED

Abstract. Securing a number of basic provisions in the field of direct democracy, the Constitution provides for the need of detailing the standards of federal laws. These laws, along with the relevant provisions of the Constitution created the basis for the relative autonomy of the system of

© Новицкий С.С., Панина С.А., Хантуев А.А., 2014.

law and legislation norms of objective suffrage regulating public relations related to the realization of citizens rights to vote and to be elected and to participate in the referendum. Analyzing Russian law, international law and jurisprudence, the authors examine particular realization of electoral rights of suspects, accused and convicted. The article presents statistics on the election campaign in detention centers for the period from 2011 to 2013, and makes suggestions of improving the existing legislation.

Key words: voting rights, persons in custody, the European Court of Human Rights.

В соответствии с требованиями международных правовых актов глава 2 Конституции Российской Федерации устанавливает полноценный и соответствующий принципам демократического правового государства набор прав и свобод человека и гражданина, включая естественные личные права, а также политические, экономические и социальные. Поскольку в основе правового статуса лица, заключенного под стражу, то есть специального правового статуса, лежит общий правовой статус человека и гражданина, все положения указанной выше главы Конституции в равной степени относятся и к ним. Исключения составляют лишь те права и свободы, которые вынужденно ограничиваются законом для обеспечения прав и свобод других лиц, а также для обеспечения интересов государства и общества в целом.

Говоря о реализации избирательных прав граждан, необходимо отметить, что положения ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливают специальные конституционные ограничения избирательных прав граждан, которые распространяются только на лиц, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Указанная статья Конституции не предусматривает возможности лишения избирательных прав иных категорий граждан в соответствии с за-

коном. Поэтому, как представляется, федеральными законами недопустимо ограничивать избирательные права иных категорий граждан России.

Однако соответствующие дополнительные ограничения пассивного избирательного права установлены, в частности, Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно положениям п. 3.2 ст. 4 этого Закона, установлен перечень лиц, которые не могут пользоваться пассивным избирательным правом на выборах всех уровней (не имеют права быть избранными). В том числе к ним относятся осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹, опирающейся в том числе на нормы международно-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

го права (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека; ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах) и прецедентную практику ЕСПЧ, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что Конституция, как и общепризнанные принципы и нормы международного права, допускает введение законодательных ограничений избирательных прав, в том числе в виде исключений из принципа всеобщности избирательного права.

В случае совершения гражданами преступлений экстремистской направленности, ограничение их права быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления обоснованно для защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и свобод, безопасности государства. Но среди оснований лишения пассивного избирательного права выделяется одно, которое является дискриминационным и противоречащим Конституции России судимость. Безусловно, лица, совершившие тяжкие и (или) особо тяжкие преступления и находящиеся в местах лишения свободы, не имеют ни активного, ни пассивного избирательного права в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Однако конституционность продления ограничения пассивного избирательного права после отбытия наказания вызывает сомнение. Конституция РФ в части ограничения прав и свобод личности такого основания не предусматривает, но действующие федеральные законы его содержат. При этом, условие о неснятой и непогашенной судимости существенно увеличивает срок, на который граждане лишаются пассивного избирательного

права, что нарушает не только ст. 32 Конституции Российской Федерации, но и конституционный принцип равенства, предусмотренный ст. 19.

При этом, вызывает сомнение является ли общественная опасность лиц, совершивших такие преступления как против собственности (ст. 164 Уголовного кодекса РФ), в сфере экономической деятельности (ст. 172, ст. 185.3 Уголовного кодекса РФ), относящиеся к тяжким, настолько высокой, чтобы ограничивать их пассивное избирательное право на максимальный срок до 23 лет при этом без принятия судом отдельного решения. Учитывая изложенное, можно сделать вывод о наличии коллизии норм ч. 3 ст. 32 Конституции российской Федерации и ст. 4 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Таким образом, Конституция Российской Федерации не всегда оказывает должное влияние на правовую систему, нарушаются системные связи в виде необходимого соответствия ей федеральных законов, что приводит к «разрыву» между конституционными правами и свободами личности и их необоснованному ограничению нормами федеральных законов. В конституционном праве России наблюдается тенденция регулятивно-карательного воздействия федеральных законов, ограничивающих права и свободы личности. Ограничение может осуществляться произвольно, не в связи с угрозой защищаемым конституционным ценностям.

Говоря об избирательных правах лиц, содержащихся в учреждениях УИС, необходимо отметить, что уголовным законодательством опреде-

лено, что гражданин, совершивший преступление (согласно ст. 14 УК РФ, виновным совершено общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания), должен быть наказан, то есть осужден и приговорен к определенному – соответствующему степени и характеру совершенного преступления – наказанию, в частности, к определенному сроку лишения свободы. Как представляется, законодатель весьма обоснованно лишил лиц, осужденных к лишению свободы, конституционного права избирать и быть избранными. Ведь при доказанности факта совершения лицом преступления очевидно, что данное лицо (преступник) пошло против установленных законом норм (правил общежития), нарушило их, причинив, например, вред государственным интересам или здоровью отдельного лица, а значит – своими действиями показало безразличие к закону страны, к проживающим в стране гражданам. Вследствие этого вполне адекватны применяемые (наряду с лишением свободы за совершение определенного преступления) к нему государством меры: он лишается одного из конституционных прав, которым был наделен ранее, до осуждения за преступление [2].

В то же время в соответствии с решением Европейского Суда по правам человека, вынесенного по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», суд указал, что данные ограничения являются нарушением Конвенции о защите прав и основных свобод¹. Прямо сославшись на Поста-

¹ European Court of Human Rights (Strasbourg): Judgment (4 July 2013), Case of Anchugov and Gladkov v. Russia (applications nos. 11157/04

and 15162/05). Изложение документа приведено в русском издании «Бюллетеня Европейского Суда по правам человека» (№ 8 за 2013 г.)

новление Большой Палаты ЕСПЧ от 6 октября 2005 года по схожему делу «Херст против Соединенного Королевства (№ 2)»², которым было признано нарушение права на свободные выборы, Страсбургский Суд признал, что положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не имеют права избирать органы государственной власти, нарушает ст. 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции, гарантирующую право на свободные выборы. Следует обратить внимание на то, что в Европейской конвенции о праве заключенных на голосование напрямую ничего не сказано. Это означает, что суд мог дать только толкование правовым нормам, а это уже открывает возможность для манипуляций. При этом, суд упомянул лишь, что каждая страна должна самостоятельно определить предельные границы ограничения права заключенных голосовать, однако при этом не дал четкого определения, какие именно границы, по его мнению, соответствуют демократическим ценностям и законным целям.

В соответствии с правилом 24.11 Европейских пенитенциарных правил, администрация пенитенциарного учреждения должна обеспечить участие заключенных в выборах, референдумах и других аспектах жизни

and 15162/05). Изложение документа приведено в русском издании «Бюллетеня Европейского Суда по правам человека» (№ 8 за 2013 г.)

² European Court of Human Rights (Strasbourg): Judgment (6 Oct. 2005), Case of Hirst v. The United Kingdom, № 2 (application nos. 74025/01). Неофициальный русский перевод опубликован на сайте «Европейский суд по правам человека» (<http://echr.jimdo.com>) в разделе прецедентной практики.

общества. При этом данные права заключенных могут быть ограничены федеральным законом. Однако правилами также не установлено, до какой степени национальное законодательство может ограничивать избирательные права граждан. Лорд Хоффман, один из крупнейших юридических мыслителей, сказал по схожему поводу: «Дьявол кроется в деталях, а детальная практика ЕСПЧ выявляет все расширяющуюся тенденцию к «ручному управлению» национальными правовыми системами таким образом, что понятие прав человека теперь стало синонимом «нелепых решений судов и должностных лиц». Он же отметил, что «на практике Суд абсолютно недостаточно применяет доктрину свободы усмотрения. Он не смог справиться с искушением расширить свою юрисдикцию и установить единые нормы для стран-участниц» [3; 4].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме обладают все участники уголовного процесса, включая подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей. Предоставление лицам, заключенным под стражу, возможности реализовать свои избирательные права означает, что государство не лишает их политико-правовой правоспособности. При этом надо подчеркнуть, что эти лица вправе не только избирать, но и быть избранными. Анализируя прошедшие выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, выборы Президента Российской Феде-

рации, а также результаты проведенного в 2013 г. единого дня голосования, можно отметить, что явка указанной категории избирателей очень высока. При этом, организации и проведению выборов в местах заключения под стражу уделяется большое внимание наблюдателями от политических партий, данные мероприятия широко освещаются в средствах массовой информации.

В соответствии с Федеральным законом от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора, 4 декабря 2011 г. были проведены выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. На день выборов в указанных учреждениях УИС содержалось 71 517 лиц, обладающих избирательным правом, которые были включены в списки избирателей. Голосование происходило на 279 избирательных участках, из которых 139 были созданы непосредственно в следственных изоляторах. Всего проголосовало 71 314 человек, что составляет 99,7% от общего количества лиц, внесенных в списки избирателей. Во время голосования на избирательных участках в учреждениях УИС присутствовало 350 наблюдателей, в том числе девять международных наблюдателей (2 – от Парламентской ассамблеи Совета Европы, 7 – от Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе).

В соответствии с Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Феде-

рации» в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора, 4 марта 2012 г. были проведены выборы Президента Российской Федерации. На день выборов в указанных учреждениях УИС содержалось 76 326 лиц, обладающих избирательным правом. В списки избирателей были включены все подозреваемые и обвиняемые, обладающие правом принимать участие в выборах. Голосование происходило на 300 избирательных участках, из которых 129 были созданы непосредственно в следственных изоляторах. Всего проголосовало 76 239 человек, что составляет 99,9% от общего количества лиц, внесенных в списки избирателей. Во время голосования на избирательных участках в учреждениях УИС присутствовало 184 наблюдателя, в том числе 6 международных наблюдателей от Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В Республике Хакасия, Забайкальском, Хабаровском краях, Владимирской, Магаданской, Московской областях и г. Москве 8 сентября 2013 г. состоялись выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). В 16 субъектах Российской Федерации организовано проведение выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме этого, проведены выборы глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образо-

ваний – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации в 16 субъектах Российской Федерации. На день проведения выборов в СИЗО содержалось 20 101 человек, обладающих активным избирательным правом. В списки избирателей были включены все лица, обладающие избирательным правом. Для проведения голосования непосредственно в учреждениях УИС было образовано 52 избирательных участка. Во время голосования на избирательных участках в учреждениях УИС присутствовало 80 наблюдателей от избирательных объединений. Всего проголосовало 20 099 человек, что составляет 99,9 % от общего количества лиц, включенных в списки избирателей.

Следует отметить ряд существенных особенностей правового статуса избирателей, находящихся в местах содержания под стражей, которые требуют осмысления и законодательного регулирования. Так, находясь под стражей, подозреваемые и обвиняемые не могут реализовать право избирать и участвовать в референдумах в полном объеме. В частности, они не участвуют в собраниях избирателей, в том числе по выдвижению или поддержке кандидатов на выборные должности, не могут присутствовать на встречах избирателей с кандидатами, ограничены во встречах с агитаторами, и т. д. Основываясь на ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, ч. 3 и 7 ст. 4 Федерального закона Российской Федерации от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в перечень прав подозреваемых и обвиняемых, предусмотренный Федеральным законом от 15.07.1995

№ 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», необходимо включить право избирать, а также участвовать в референдуме и ввести норму, регламентирующую порядок реализации указанного права [1, с. 15].

Для предотвращения и разрешения коллизий между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, необходимо законодательно закрепить право обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы личности, субъектам, в обязанности которых входит защита прав граждан, в частности Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах РФ. Также необходимо внесение ряда поправок в Конституцию Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации определяющих

категории осужденных, которые могут быть лишены избирательных прав. Указанные меры, как представляется, позволят обеспечить соблюдения конституционных прав лиц, заключенных под стражу, и осужденных на участие в выборах и референдумах в полном объеме.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Андреев В.Н. Правовое положение подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей. – М.: Права человека, 2000. – 204 с.
2. Новицкий С.С. Конституционно-правовые основы защиты лиц, заключенных под стражу в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 186 с.
3. Ben Emmerson: The European Court of Human Rights enhances our democracy // The Independent. – 2011. – 8 Feb.
4. British Law Lord Heavily Criticizes European Court [Электронный ресурс] / ECHR Blog [сайт]. – URL: <http://echr-blog.blogspot.co.uk/2009/04/british-law-lord-heavily-criticizes.html> (дата обращения: 17.05.2014 г.)