

УДК 342.76

Лабутин Максим Александрович
Московский государственный юридический
университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
Институт Прокуратуры
Россия, Москва
maksim.L03@yandex.ru
Labutin Maksim
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Institute of Prosecution
Russia, Moscow

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ: МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Аннотация: в международном законодательстве появляется «принцип соразмерности» как обоснованная гарантия легального ограничения избирательных прав и свобод осужденных. При этом в силу того, что в российском праве существует бескомпромиссный подход к фактическому «лишению» избирательного права всех осужденных к лишению свободы лиц, возникает правовая коллизия с названным принципом. Итогом этого конфликта стало признание КС РФ невозможным исполнить решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против РФ». В представленной работе дается анализ действующего международного и отечественного законодательства, а также представлена позиция, связанная со способом преодоления названной правовой коллизии.

Ключевые слова: избирательные права; лица, осужденные к лишению свободы; Европейский Суд по правам человека; Конституционный Суд Российской Федерации; принцип «соразмерности»; коллизия норм права.

PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF RESTRICTION OF ELECTORAL RIGHTS SENTENCED TO DEPRIVATION OF FREEDOM: INTERNATIONAL LAW AND RUSSIAN LEGISLATION

Annotation: the «principle of proportionality» appears in international law as a justified guarantee of the legal restriction of the electoral rights and freedoms of prisoners. Moreover, due to the fact that in Russian law there is an uncompromising approach to the actual «deprivation» of the electoral rights of all persons sentenced to imprisonment, a legal collision arises with this principle. The result of this collision was the recognition by the Constitutional Court of the Russian Federation of the impossibility of enforcing the decision of the ECHR in the case of Anchugov and Gladkov v. Russian Federation. The presented work provides an analysis of the current international and domestic law, as well as presents a position related to the method of overcoming the named legal conflict.

Key words: electoral rights; persons sentenced to imprisonment; European Court of Human Rights; Constitutional Court of the Russian Federation; principle of «proportionality»; conflict of law.

Избирательные права лиц, осужденных к лишению свободы, всегда были существенно ограничены и в современной науке отечественного конституционного права не являлись самостоятельным объектом исследований. С принятием Конституции РФ в 1993 году фактически лишена названная категория лиц данных политических прав.

Практика ограничения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы, встречается не только в российской правовой действительности, но и в целом ряде других демократических стран. Так, например подобные положения закреплены в Конституциях Турции, Венгрии, Армении, Грузии и других государств [3].

Однако прецеденты, создаваемые в международной практике, в том числе практике Европейского Суда по правам человека, поставили под сомнение «правомерность» и «соразмерность» фактически полного лишения

избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы. Подобная ситуация вызвала коллизию норм права системы международного права, как приоритетной гарантии прав человека и гражданина, и правовых норм системы национального права, в том числе и Конституции РФ как «Основного закона» государства.

Актуальность данной работы также подтверждается сравнительно небольшой научной разработкой проблемы. Так, к числу значительных исследований в названной области следует отнести Ш.А. Арнюдаева [1], по мнению которого необходима дифференциация ограничения рассматриваемого права осужденных, или, работу Мельниковой Н.А. и Сизова Д.О. [2], которые рассматривают названное ограничение как пример политического абсентеизма в России.

В то же время, в представленной работе нам бы хотелось рассмотреть такой аспект ограничения прав осужденных к лишению свободы как принцип соразмерности и возможность его перенесения из международной практики в отечественную.

На данный момент уже существуют некоторые решения ЕСПЧ, которые Российская Федерация, а в частности Конституционный Суд РФ признал не подлежащим исполнению. Соответственно, можно поставить вопрос, нет ли здесь нарушения норм международного права?

Хотелось бы проанализировать сложившуюся правовую коллизию между нормами международного права и национальным законодательством и предложить способы ее разрешения. Ведь, согласно ч.4 ст. 15 Конституции РФ, нормы международного права и ратифицированные РФ международные договоры являются составной частью национальной правовой системы и изменения в таком важном институте системы международного права, как права человека и гражданина, не могут не повлиять, либо на соблюдение РФ указанных норм, либо на изменение национального законодательства.

Прежде всего, необходимо указать на отсутствие в ч. 3 ст. 21 Всеобщей Декларации прав и свобод человека и гражданина конкретизации самого

института ограничения избирательных прав и самой допустимости подобного ограничения, за исключением общих критериев ограничения прав человека и гражданина в целом, регулируемой ч. 2 ст. 29 Декларации [4].

Одним из основополагающих международных правовых актов, в которых международный законодатель делает попытку ввести и определить пределы ограничения избирательных прав, является Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. Так, в ст. 25 данного Пакта закрепляется всеобщее и равное избирательное право каждого гражданина без какого-либо рода дискриминации и «без необоснованных ограничений» [5]. Однако, само понятие «необоснованные ограничения» по аналогии с морально-этическими категориями предусматривают широкую возможность влияния судебной практики на само состояние норм международного права в области избирательных прав и их ограничение.

А формирование подобного права «судебной практики» Европейского Суда по правам человека, например, можно проследить в ст.1 Протокола № 2 «к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о наделении Европейского Суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения». В названном акте фактически ЕСПЧ дается компетенция, связанная с официальным толкованием Конвенции о защите прав человека и его основных свобод, а также протоколов к ней [6].

Таким образом, сложившаяся международно-правовая база изначально не предусматривала, но подразумевала существование понятия «принципа соразмерности ограничения избирательных прав». Тем самым допускалось существование усмотрения национального законодателя применительно к ограничению не только избирательных, но и, в целом, прав человека и гражданина. К тому же возможность подобного ограничения была прямо предусмотрена Всеобщей Декларацией в ранее названных положениях.

Определенной попыткой разрешения вопроса о возможности ограничения и его соразмерности с обеспечением прав человека, в целом, выступил Кодекс добросовестной практики в сфере избирательного права, принятый

Европейской комиссией за демократию посредством закона (членом которой также является Российская Федерация) в 2002 году. Согласно пункту «д» ст. 1.1. данного акта предусматривается возможность лишения права гражданина избирать и быть избранным. Однако при этом в пункте перечислены условия, при которых указанные ограничения считаются допустимыми. К этим условия относятся: 1) его законность, 2) при ограничении должен соблюдаться принцип пропорциональности, 3) допускается только по решению суда при явной недееспособности или уголовном осуждении [7].

При этом из анализа указанных норм, нельзя сделать каких-либо конкретных выводов о «допустимости» ограничения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы. Содержание правового акта дополняется лишь положениями о принципе «пропорциональности», который раскрывается только в практике применения этой нормы ЕСПЧ.

Неоднозначное правовое толкование норм международного права касательно «обоснованности» ограничения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы, впервые, была разрешена в Решении ЕСПЧ по делу «Херст против Соединенного Королевства» в 2004 - 2005 годах.

В данном деле гражданин Херст обратился с жалобой в ЕСПЧ на необоснованное ограничение его избирательного права и отказ Высокого Суда правосудия в ходатайстве гражданина о включении его в список избирателей.

По данному делу ЕСПЧ вынес мотивированное решение. Ссылаясь на ряд положений международно-правовых актов, делает оценку соразмерности ограничения этих избирательных прав. В частности, ЕСПЧ пришел к выводу, что полный запрет осужденным к лишению свободы избирать и быть избранными является «непропорциональным» и «несоразмерным», поскольку Суд считает допустимым ограничение избирательных прав тем лицам, которые совершили правонарушения против порядка управления – «должностные преступления». Кроме того, ограничение, а точнее полный запрет на пользование избирательным правом Херсту, ЕСПЧ посчитал дискриминирующим положением [8].

Таким образом, исходя из положения решения ЕСПЧ по названному делу, сформировался определенный судебный прецедент, в той части, что полный запрет или лишение определенного права человека и гражданина, хотя и предусмотрен Всеобщей Декларацией и другими актами, но в то же время он должен быть обоснован и соразмерен. Запрет, при котором не учитываются ни тяжесть совершенного деяния, ни его характер, противоречит Конвенции о защите прав человека и его основных свобод и носит дискриминирующий характер по отношению к осужденным лицам.

Данное решение по делу, его толкование и последующее применение стало исходным в необходимости пересмотра положений о «соразмерности» запрета на участие в выборах и референдуме осужденным в международной практике и обозначило существование новой правовой коллизии между международными стандартами избирательных прав и системой национального законодательства. Это привело к увеличению исков осужденных в тех странах, где имелся полный запрет на участие указанной категории лиц в выборах и референдуме. В дальнейшем это решение послужило основой требования ЕСПЧ к изменению национального законодательства в Великобритании в 2010 году. Однако Соединенное Королевство по сегодняшний день не исполнило это требование.

Аналогичный конфликт между международной и национальной системой законодательства также прослеживается и в России.

Наиболее резонансным в рассматриваемом вопросе делом являлось дело «Анчугов и Гладков против Российской Федерации».

В решении по данному делу ЕСПЧ признал нарушение избирательных прав Анчугова и Гладкова в указанном деле. Также из общего анализа норм национального права РФ и международного права, в частности ссылаясь на решение по делу «Херст против Соединенного Королевства», признал, что ч.3 ст. 32 Конституции РФ не отвечает принципу «пропорциональности» в части ограничения избирательных прав осужденных к лишению свободы. Кроме того, соразмерность данного ограничения по мнению суда неоправданна, поскольку

затрагивает определенную часть граждан РФ – около 734 тыс. человек, что является значимой цифрой в системе обеспечения демократических норм. Однако никаких компенсаций за признанное нарушение норм ст. 3 Протокола №1 к Конвенции не было выявлено [9].

Ответом на данное решение выступило Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». В данном деле ЕСПЧ, как указывалось ранее, пришел к выводу, что ч.3 ст. 32 Конституции РФ (избирательным правом не обладают лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда) является необоснованным ограничением избирательного права и противоречит статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гарантирует свободное активное избирательное право [11].

В своей позиции Конституционный Суд в данном деле признает невозможным исполнение решения ЕСПЧ о необходимости проведения дифференциации ограничения избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Свою позицию он обосновывает тем, что современная модель Конституции РФ во многом правопреемствует положения предыдущих Конституций РСФСР, кроме того, подобное ограничение является реальным и не нарушает права человека в РФ, поскольку возможность ограничения прав установлена посредством ч.3 ст. 55 Конституции РФ. В то же время, хотя нормы и принципы международного права являются составляющими правовую систему РФ, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции, однако Конституция все равно является нормативно-правовым актом, обладающим высшей юридической силой на территории РФ. Также применение отдельных норм международного права должно опираться, в первую очередь, на особенности правовой системы

отдельно взятого государства, в противном случае может встать вопрос об их обеспечении.

В это же время нельзя согласиться с некоторыми доводами Конституционного Суда. Так, например, институт ограничения избирательных прав осужденных к лишению свободы не является исторически сложившимся в чистом виде. Так, например, согласно Конституции СССР 1936 года, в ст. 185 указывалось только одно допустимое ограничение избирательного права – для лиц «умалишенных» [10]. При этом стоит отметить, что на практике подобное лишение избирательного права имело место быть в силу «духа социалистической законности». Рассматриваемый институт ограничения избирательных прав появляется уже в новейшей истории России, вместе с теми социально-политическими изменениями, в ходе которых было создано новое государство и принята новая Конституция 1993 года.

По данному делу, судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев высказал свое особое мнение по поводу того, что исполнение решения возможно только в мерах общего характера. Эти меры могут быть применены посредством не запрещенного законом расширительного толкования Конституции. Эту позицию он объясняет тем, что в УК РФ существуют и иные виды наказаний, связанные с ограничением или лишением свободы, однако эти лица, не попадают под категорию, установленную в ч.3 ст. 32 Конституции РФ. Следовательно, состав категорий граждан, которые не могут избирать и быть избранными, в конечном итоге определяется федеральным законодателем, и соответственно, в этой части, возможно расширительное толкование Конституции РФ. Однако, в то же время, ЕСПЧ сам признает, что возможно ограничение прав гражданина, совершившего «серьезные преступления». Современное уголовное законодательство устроено таким образом, что в случае совершения преступления небольшой или средней тяжести лицом впервые лишение свободы как мера наказания вовсе не применяется, за исключением статей 228, 231 и 233 УК РФ – связанных с оборотом наркотиков. Соответственно, расширительное толкование общего характера, по мнению

В.Г. Ярославцева может устранить определенные противоречия между нормами международного права и Конституцией РФ, при этом каких-либо изменений ни в Конституцию, ни в само содержание ограничительного признака внесено не будет [12, с. 32-35].

По нашему мнению, именно особое мнение судьи В.Г. Ярославцева заслуживает внимания и является реальным выходом из сложившейся правовой коллизии. Так, не стоит забывать, что согласно ст.8 УИК РФ существует дифференциация и единство исполнения наказаний и при этом в реализации данного права не существует дифференциации между осужденными, совершившими преступления разной степени тяжести. Соответственно, ограничение избирательных прав осужденных к лишению свободы является отражением данного принципа. При этом стоит отметить, что с процедурой реализации активного и пассивного избирательного права в местах принудительного содержания – в российском законодательстве проблем нет, поскольку данные положения реализуются даже в СИЗО и ИВС. Кроме того, расширительное толкование Конституции РФ в части обоснования ограничения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы, с одной стороны вообще не принуждает изменять что-либо в системе избирательного и конституционного законодательства. С другой стороны, подобное мотивированное ограничение позволит избежать дальнейших жалоб в ЕСПЧ со стороны российских осужденных по данному вопросу.

Таким образом, сложившаяся практика ЕСПЧ, связанная с применением норм международного права по вопросам ограничения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы, выступает главным источником правовой коллизии по рассматриваемому вопросу между системами международного и национального права. Подобное положение сложилось из-за высокой абстрактности понятий, используемых по названному вопросу в международных правовых актах.

Отсутствие же законодательной регламентации данного института, а именно его детализации и формирования бланкетной нормы, применимой ко

всем осужденным к лишению свободы, действительно ставит вопрос о наличии принципа «соразмерности» и «пропорциональности».

Однако нельзя не согласиться с тем положением, что современная уголовная политика государства направлена на «исключительность» применения лишения свободы как основного вида наказания. Это обусловлено и конструкцией метода и способа назначения наказания в Уголовном кодексе РФ и дальнейшим расширением положений УК РФ в судебной практике Верховного Суда РФ. Все это обуславливает пропорциональность существования подобного ограничения избирательного права, ведь в реальности лишение свободы применяется за совершенные преступления небольшой или средней тяжести к лицам, ранее судимым, а также за преступления тяжкие и особо тяжкие.

Соответственно, мы придерживаемся точки зрения судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева, который в своем особом мнении к рассмотренному Постановлению КС РФ, высказал идею о необходимости расширительного толкования ч.3 ст. 32 Конституции РФ, в части обоснования «соразмерности» и «пропорциональности» ограничения избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы. Тем самым можно наиболее эффективно разрешить сложившуюся коллизию норм права, не внося при этом изменения в действующее законодательство и «не переписывая» Конституцию.

Список литературы:

1. Арнюдаев Ш. А. К вопросу о запрете активного избирательного права осужденных к лишению свободы: должно ли оно ограничиваться? // Уголовно-исполнительное право. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-zaprete-aktivnogo-izbiratelnogo-prava-osuzhdennyh-k-lisheniyu-svobody-dolzhno-li-ono-ogranichivatsya> (дата обращения: 05.06.2020).

2. Мельникова Н.А., Сизов Д.О. Ограничение избирательных прав осужденных как проявление политического абсентеизма в России // Пенитенциарная наука. 2019. №4. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/ogranichenie-izbiratelnyh-prav-osuzhdennyh-kak-proyavlenie-politicheskogo-absenteizma-v-rossii> (дата обращения: 05.06.2020).

3. Романовский Г. Б. Сравнительно-правовой анализ избирательного статуса осужденных в национальном и международном праве // Всероссийский криминологический журнал. 2013. С. 146-153 №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelno-pravovoy-analiz-izbiratelnogo-statusa-osuzhdennyh-v-natsionalnom-i-mezhdunarodnom-prave> (дата обращения: 26.02.2018).

4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // «Российская газета», 10.12.1998 г.

5. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // "Библиотечка Российской газеты", выпуск N 22-23, 1999 г.

6. Протокол № 2 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о наделении Европейского Суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения ETS № 044 (Страсбург, 6 мая 1963 г.) // СЗ РФ, №20, ст. 2143, 18.05.1998 г.

7. CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS (Adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Strasbourg, 23.05.2003) – Электронный ресурс: URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/kampanjer/valgportal/valgobservatorer/code_of_good_practice_cdl_ad2002023rev_e.pdf (Дата обращения: 05.06.2020).

8. Решение Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2003 г. Дело «Херст против Соединенного Королевства» [Hirst - United Kingdom] (жалоба № 74025/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. № 12/2003.

9. Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. Дело "»Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской

Федерации» (жалоба № 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. № 2/2014 г.

10. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Советская Сибирь, № 283 (5143), 7 декабря 1936 года.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П «по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации" // РГ, №6963 (95), 05.05.2016 г.

12. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева по Постановлению Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П «по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»// Вестник Конституционного Суда РФ, №5, 2016 г.