

С. С. НОВИЦКИЙ

*Подполковник внутренней службы
старший инспектор по особым поручениям
отдела организации режима
управления организации деятельности
тюрем и следственных изоляторов,
кандидат юридических наук*

Особенности правового статуса избирателей, находящихся в местах принудительного содержания

Аннотация. *Анализируя российское, международное законодательство и судебную практику, автор рассматривает особенности реализации избирательных прав граждан, подозреваемых и обвиняемых в совершении уголовных преступлений, находящихся в местах принудительного содержания. В статье приводятся статистические данные о проведении избирательной кампании в следственных изоляторах с 2011 по 2013 год, а также высказываются предложения по совершенствованию законодательства.*

Ключевые слова: *избирательные права лиц, заключенных под стражу, проведение выборов, Европейский суд по правам человека.*

Глава 2 Конституции Российской Федерации в соответствии с требованиями международных правовых актов 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 гл. 2 Конституции Российской Федерации 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. Особую ценность закрепления основ правового стату-

са лиц, заключенных под стражу, в Конституции Российской Федерации представляет тот факт, что эти положения стабильны, поскольку могут быть изменены только в специальном порядке, реализация которого повлечет за собой созыв нового Конституционного Собрания и принятие новой Конституции Российской Федерации.

При этом, 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 на лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Вместе с тем непосредственное конституционное закрепление ограничивающих требований в отношении пользования соответ-

вующими политическими правами не может рассматриваться как установление принципиально исчерпывающего перечня нормативных ограничений этих прав, поскольку оно направлено на установление безусловных, не подлежащих законодательному пересмотру в парламентской процедуре изъятий из конституционной правосубъектности личности.

Таким образом, федеральный законодатель имеет возможность ввести дополнительные по отношению к непосредственно конституционным ограничениям соразмерные ограничения электорального правопользования. Из этого исходит и Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в Определении от 04.12.2007 № 797-О-О [1], опираясь в том числе на нормы международного 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.

Соответствующие дополнительные ограничения пассивного избирательного права установлены, в частности, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно положениям п. 3.2 ст. 4 этого Закона не могут пользоваться пассивным избирательным правом на выборах всех уровней (не имеют права быть избранными) лица:

осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями;

осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской

Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения конкретизированных данным Законом ограничений свободы средств массовой информации при проведении предвыборной агитации и пропаганды (дискриминационные и экстремистские призывы и действия), если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Особенностью указанных ограничений является то, что они начинают действовать в отношении тех или иных конкретных граждан только на основании вступивших в законную силу решений судов.

Говоря об избирательных правах лиц, содержащихся в учреждениях УИС, необходимо отметить, что уголовным законодательством определено, что гражданин, совершивший преступление (согласно ст. 14 УК РФ виновно совершенное 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 доказан-

ности 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.

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 свобод [2]. Прямо сославшись на Постановление Большой Палаты ЕСПЧ от 6 октября 2005 года по схожему делу — «Херст против Соединенного Королевства (№ 2)» [3], 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, нарушают ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции, гарантирующую право на свободные выборы.

Подобное решение – не первое в практике Европейского суда. В 2005 году суд вынес решение по делу Херста против Великобритании, где также было установлено, что Британия нарушила права заключенных на участие в выборах, установив в законодательстве соответствующую норму. Однако есть ряд важных обстоятельств, которые заставляют посмотреть на решение, вынесенное в отношении России по аналогичному, казалось бы, делу, совершенно иначе.

Во-первых, следует обратить внимание на то, что в Европейской конвенции о праве за-

ключенных на голосование напрямую ничего не сказано. Это означает, что суд мог дать только толкование правовым нормам, а это уже открывает возможность для манипуляций.

Во-вторых, заключенные не имеют права на голосование не только в России. Из 43 стран-членов Совета Европы более половины составляют страны (их 24), в которых лица, заключенные под стражу, и осужденные лишены избирательных прав. Разница между ними может заключаться только в том, происходит ли это автоматически либо это решает суд в каждом конкретном случае. Здесь возникает несколько вопросов. Например, вопрос о том, как можно было истолковать Европейскую конвенцию таким образом, чтобы прийти к выводу, который противоречит позиции большинства государств-членов этой конвенции? Совершенно ясно, что судьи не являются нормотворцами. Ясно и другое: любое толкование имеет свои пределы, и оно не может исказить имеющиеся нормы права. Возникает еще один вопрос: насколько правомерно заявление ряда судей о том, что заключенные не могут быть ограничены в избирательных правах, хотя в государствах, гражданами которых эти судьи являются, заключенные также не могут голосовать. А ведь именно это и произошло: представители из Эстонии, Греции и Мальты, в которых заключенные лишаются данного права, указали России, что она этого делать не имеет права. 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.

Вместе с тем ст. 24 Европейских пенитенциарных правил, предусматривающая, что тюремные власти должны обеспечить заключенным возможность участия в выборах, референдумах и других аспектах общественной жизни в той степени, в какой их право на это не ограничено национальным законом, не ука-

зывает, до какой степени европейское законодательство может позволить «национальным законам» ограничивать избирательное право заключенных [4].

Лорд Хоффман, один из величайших юридических мыслителей, сказал: «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» [5]. Он 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» [6].

В ч. 2 ст. 32 Конституции РФ установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Этим правом обладают все участники уголовного процесса, включая подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей. Эти лица являются гражданами Российской Федерации, их виновность по суду еще не доказана, они презюмируются невиновными. Нельзя исключить тот факт, что суд вынесет в отношении некоторых из них оправдательный приговор. Нет никаких опасений, что участие указанных лиц в выборах или референдуме принесет обществу и государству какой-либо вред. Наоборот, предоставление этим гражданам возможности реализовать свои избирательные права означает, что государство не лишает их политико-правовой правоспособности, что оно относится к этим лицам как к гражданам своей страны, хотя и обвиненным в совершении преступления, но еще не осужденным (в Конституции СССР и Конституции РСФСР 1978 года этот вопрос оставался нерешенным). Конституция РФ (ч. 3 ст. 32) совершенно четко указывает, что не имеют права избирать и быть избранными лишь граждане, признанные судом

недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Задержанные и арестованные в порядке меры пресечения к их числу не относятся. При этом надо подчеркнуть, что эти лица вправе не только избирать, но и быть избранными. Конечно, это очень редкий случай, но он возможен. Однако такое лицо не может считаться избранным, если выборы состоялись после помещения его в места лишения свободы на основании обвинительного приговора, вступившего в законную силу. Если ко дню выборов этот момент не наступил, то лицо считается избранным и на него распространяются гарантии неприкосновенности, установленные для депутатов (привлечение к уголовной ответственности и арест с согласия Государственной Думы).

В отношении лиц, заключенных под стражу, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что они имеют право принимать участие в выборах и референдумах. Анализируя прошедшие выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого и шестого созыва, выборы Президента Российской Федерации, а также результаты проведенного в последние два года единого дня голосования, в рамках которого проводятся выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, можно отметить, что явка указанной категории избирателей очень высока.

Наблюдатели от политических партий уделяется большое внимание организации и проведению выборов в местах заключения под стражу. Данные мероприятия широко освещаются в средствах массовой информации.

В соответствии с Федеральным законом от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, **4 декабря 2011 года** были проведены выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

На день выборов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, территориальных органов уголовно-исполнительной системы содержалось 71 517 лиц, обладающих избирательным правом.

В списки избирателей были включены все подозреваемые и обвиняемые, обладающие правом принимать участие в выборах.

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. В 61 территориальном органе уголовно-исполнительной системы из 80, имеющих в своем составе следственные изоляторы, явка избирателей составила 100 %.

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).

Выборы в следственных изоляторах освещали представители 71 средства массовой информации.

В соответствии с Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, **4 марта 2012 года** были проведены выборы Президента Российской Федерации.

На день выборов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, территориальных органов уголовно-исполнительной системы 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. В 72 территориальных органах уголовно-исполнительной системы из 80, имеющих в своем составе следственные изоляторы, явка избирателей составила 100 %.

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.

Выборы в следственных изоляторах освещали представители 78 средств массовой информации.

14 октября 2012 года в Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской, Рязанской областях состоялись выборы высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. В Республике Северная Осетия–Алания, Удмуртской Республике, Краснодарском крае, Пензенской, Саратовской, Сахалинской областях организовано проведение выборов депутатов законодательных (представитель-

ных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме этого, проведены выборы глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации в Карачаево-Черкесской Республике, Алтайском, Камчатском и Приморском краях, Калининградской, Курской, Тверской, Ярославской областях.

На день проведения выборов в СИЗО содержалось 8110 человек, обладающих активным избирательным правом. В списки избирателей включены все лица, обладающие избирательным правом.

Для проведения голосования непосредственно в учреждениях УИС было образовано 18 избирательных участков.

Всего проголосовало 8105 человек, что составляет 99,9 % от общего количества лиц, включенных в списки избирателей. Во время голосования на избирательных участках в учреждениях УИС присутствовало 56 наблюдателей от различных партий.

Выборы в следственных изоляторах освещали представители 8 средств массовой информации.

8 сентября 2013 года в Республике Хакасия, Забайкальском, Хабаровском краях, Владимирской, Магаданской, Московской областях и г. Москве состоялись выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). В республиках Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Саха (Якутия), Хакасия, Чеченской Республике, Забайкальском крае, Архангельской, Владимирской, Ивановской, Иркутской, Кемеровской, Ростовской, Смоленской, Ульяновской, Ярославской областях 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 образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации в республиках Карелия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Красноярском, Приморском, Хабаровском краях, Архангельской, Белгородской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Новгородской, Рязанской, Свердловской, Тюменской областях.

На день проведения выборов в СИЗО содержалось 20 101 человек, обладающих активным избирательным правом. В списки избирателей включены все лица, обладающие избирательным правом.

Для проведения голосования непосредственно в учреждениях УИС было образовано 52 избирательных участка.

Всего проголосовало 20 099 человек, что составляет 99,9 % от общего количества лиц, включенных в списки избирателей.

Во время голосования на избирательных участках в учреждениях УИС присутствовало 80 наблюдателей от избирательных объединений, в том числе представители от партий: «Единая Россия», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Справедливая Россия», «Либерально-демократическая партия России», «Республиканская партия России – Партия народной свободы», «Яблоко» и др.

Выборы в следственных изоляторах освещали представители 25 средств массовой информации.

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 голосуют в помещениях мест

содержания под стражей, 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, в изучении предвыборных и агитационных материалов и т. д. Основываясь на ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, ч. 3 и 7 ст. 4 Федерального закона 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 15.07.1998 № 103 «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 [7]. ♦

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 референ-

думе граждан Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. – № 2. 2008.

2. См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 04.07.2013 «Дело Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против России» Постановление получено с сервера Европейского суда по правам человека. – URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 17.09.2013).

3. См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 06.10.2005. «Дело "Херст (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2)"» Постановление на английском языке получено с сервера Европейского суда по правам человека. – URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 17.09.2013).

4. См.: Дирк ван Сил Шмит и Соня Снакен. Принципы европейского пенитенциарного права и политики, пенологии и прав человека. – Изд. Оксфордского университета, 2009. – С. 254.

5. The INDEPENDENT. Бен Эммерсон: «Европейский суд по правам человека укрепляет демократию, – говорит Лорд Хоффман – один из величайших юридических мыслителей страны. Но его размолвка со Страсбургским судом длится еще с дела "йоркширского потрошителя". 8 февраля 2011 года». – URL: <http://www.independent.co.uk> (дата обращения: 17.09.2013).

6. См.: Блог ЕСПЧ: «Британский лорд-судья подверг Европейский суд резкой критике». 6 апреля 2009 года. – URL: <http://echrblog.blogspot.co.uk> (дата обращения: 17.09.2013).

7. Андреев В. Н. Правовое положение подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей. – М.: Права человека, 2000. – С. 15.