

DOI 10.24411/2686-9764-2019-00009

УДК 343

Ограничение избирательных прав осужденных как проявление политического абсентеизма в России

Н. А. МЕЛЬНИКОВА – доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

Д. О. СИЗОВ – курсант 3 курса юридического факультета ВИПЭ ФСИН России

Реферат

В статье рассматриваются особенности абсентеизма в сфере избирательных прав как социального феномена в обществе, выделяются виды абсентеизма и категории абсентеистов. Авторы приходят к выводу, что к вынужденным абсентеистам, то есть лицам, не принимающим участие в избирательном процессе по не зависящим от них причинам, можно отнести граждан, осужденных к наказанию в виде лишения свободы. Анализируются правовые основания ограничения избирательных прав осужденных, в том числе особое внимание уделяется соотношению конституционных норм и положений международных правовых актов. Интересной

представляется и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека, содержание постановлений которого указывает на однозначную позицию суда о недопустимости излишнего ограничения избирательных прав заключенных. В статье сформулированы выводы о том, что вопрос об ограничении избирательного права осужденных должен быть решен последовательно с учетом категории совершенного преступления, его вида в зависимости от объекта посягательства (политические права), формы вины (умысел). Мера в виде ограничения избирательных прав должна применяться в качестве дополнительного наказания. Реализация данного положения предусматривает внесение соответствующих изменений в конституционное и уголовное законодательство.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система; абсентеизм; избирательное право; ограничение избирательных прав; международный правовой акт; осужденный.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Restriction of the suffrage of convicts as a manifestation of political absenteeism in Russia

N. A. MELNIKOVA – Associate Professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor

D. O. SIZOV – Cadet of the 3th year of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

Abstract

The article discusses the features of absenteeism in the field of suffrage as a social phenomenon in society. At the same time its types and categories of absenteeists are distinguished. The author comes to the conclusion that forced absenteeists, that is, persons who do not take part in the election process for reasons beyond their control, can include citizens convicted of imprisonment. The legal grounds for restricting the electoral rights of convicts are analyzed, including special attention to the relationship between constitutional norms and the provisions of international legal acts. The case-law of the European Court of Human Rights also seems interesting. The content of the judgments of this court regarding the restriction of the electoral rights of prisoners indicates an unequivocal position regarding the inadmissibility of excessive restriction of these rights. Conclusions are formulated that the issue of restricting the electoral rights of convicts must be resolved consistently, taking into account the category of the crime committed, its type, depending on the object of encroachment (political rights), the form of guilt (intent). A measure in the form of restriction of suffrage should be applied as an additional punishment. To implement this provision appropriate changes to the constitutional and criminal legislation are necessary.

Key words: penal system; absenteeism; suffrage; restriction of suffrage; international legal acts; convicts.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

Избирательное право является одной из самых молодых и динамично изменяющихся подотраслей в системе российского права. Право избирать обеспечивает возможность гражданам реализовывать свою волю и участвовать в политической жизни государства. Однако становится распространенной ситуация снижения активности такого участия у населения. Типичным выражением данного социального явления в мировой практике считается абсентеизм в сфере реализации избирательных прав.

Как отмечает В. И. Лафитский, возрастающая пассивность избирателей выступает одной из наиболее сложных проблем, стоящих перед демократическим государством [8, с. 139], которая не обошла стороной и Российскую Федерацию. Ю. И. Бушенева справедливо указывает, что гражданское общество в России еще находится на стадии становления, а социальная, в том числе и политическая, активность граждан имеет относительно низкий уровень [3, с. 5]. Так, явка на выборах Президента Россий-

ской Федерации в 2018 г. составила 67 % (в 1991 г. – 74,7 %; в 1996 г. – 69,81 %; в 2000 г. – 68,64 %; в 2004 г. – 64,38 %; в 2008 г. – 69,6 %; в 2012 г. – 65,34 %) [9; 5]. Данный показатель, с одной стороны, можно оценить положительно – наблюдается небольшой рост активности (2 % по сравнению с 2012 г.), с другой – отрицательно: более 30 % российских граждан не приняли участие в голосовании. В целом уровень абсентеизма остается высоким. На региональных выборах динамика снижения политической активности граждан проявляется еще более отчетливо.

В научной литературе в области избирательного права абсентеизм в большей степени рассматривается как негативный фактор развития современного общества [7, с. 196–198]. В частности, увеличение количества граждан, не реализующих свои избирательные права, свидетельствует о снижении уровня легитимности власти.

Полагаем, что абсентеизм – более многогранное явление, которое следует воспринимать в том числе и как неотъемлемую составляющую демократических отношений, возможность выбора своего поведения. Отрицательные последствия абсентеизма при этом возникают в случае его массовости. Таким образом, выработка адекватных мер, направленных на профилактику и снижение уровня абсентеизма в стране, необходима.

Сущность абсентеизма сводится к социальным и политическим аспектам. К первому можно отнести социальный статус избирателей, их психофизические особенности, влияющие на политическую жизнь и условия развития всего общества в целом, ко второму – ситуацию в государстве, зависящую от правящей элиты и государственной системы в целом.

В зависимости от воли субъекта выделяют активный, пассивный, реактивный абсентеизм [10], в зависимости от политической мотивации – аполитичный, протестный, оппортунистический, конформистский [2, с. 174].

Современные социологические исследования позволяют выделить не только разновидности абсентеизма, но и категории абсентеистов:

1) вынужденные абсентеисты, то есть лица, не принимающие участие в избирательном процессе по причинам, не зависящим от них;

2) пассивные абсентеисты, то есть лица, не желающие участвовать в выборах, но при этом не имеющие веских причин критиковать сложившуюся политическую ситуацию;

3) активные абсентеисты, то есть лица, которые придерживаются конкретных политических взглядов и демонстрируют позицию негативного электорального поведения.

В рамках первой категории особо следует выделить граждан, которые не участвуют в выборах по причине лишения их избирательного права. К таковым относятся осужденные к наказанию в виде лишения свободы. Подчеркнем, что они являются вынужденными абсентеистами.

Часть 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливает категорический запрет на право избирать и быть избранными в отношении граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Конституционной нормой введен абсолютный запрет на возможность реализации избирательных прав осужденными, который автоматически исключает участие в выборах около полумиллиона граждан (546 473 чел.), содержащихся, по данным официального сайта ФСИН России, в учреждениях уголовно-исполнительной системы на 1 июня 2019 г. При этом законодатель никак не комментирует данное положение: причины и основания запрета не конкретизируются. Стоит отметить, что лица, содержащиеся в следственных изоляторах, не лишаются избирательного права, так как в их отношении нет вступившего в силу обвинительного приговора суда.

Несмотря на мировую практику поддержки общих демократических начал, всеобщего равенства, вопрос об избирательных правах осужденных решается неоднозначно. Так, в наши дни заключенные имеют право свободно голосовать в Швейцарии, Швеции, Дании, с некоторыми ограничениями – во Франции, Италии, а в Великобритании для них введен полный запрет на это право, а точнее привилегию.

Очевидно, что государства, которые сохраняют избирательные права лицам, совершившим уголовно наказуемые деяния, сталкиваются с ситуацией потенциальной возможности влияния на формирование публичной власти криминальной среды, проникновения ее представителей в выборные органы.

Особое значение для внутреннего законодательства, в том числе российского, имеют международные правовые акты, ратифицированные в установленном порядке. Так, согласно ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.:

1) каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной

непосредственно или через посредство свободно избранных представителей;

2) каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране;

3) воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает всеобщее равное избирательное право без каких-либо ограничений или дискриминации. В соответствии с п. 14 Замечания общего порядка от 12.07.1996 к ст. 25 «в своих докладах государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, лишаящие граждан права голоса. Причины этого должны быть объективными и обоснованными. Если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Лицам, лишенным свободы, но еще не осужденным, не может быть отказано в осуществлении их права голоса».

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит, что «Высокие договаривающиеся стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования при таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

Таким образом, федеральное законодательство, включая Конституцию Российской Федерации, должно соответствовать подписанным международным документам. Но вместе с тем противоречие очевидно.

Важно понимать, что в случае необходимости пересмотра ст. 32 Конституции Российской Федерации, входящей во вторую главу Основного закона, должен быть организован созыв Конституционного Собрания при поддержке $\frac{3}{5}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Данный орган учредительной власти создается

в соответствии с федеральным конституционным законом, который до настоящего времени не принят. Поэтому можно констатировать невозможность осуществления рассматриваемой процедуры.

Наравне с мнением о целесообразности сохранения избирательных прав осужденным к наказанию в виде лишения свободы в научной литературе высказывается и иная точка зрения, согласно которой следует не только оставить данное ограничение, но и расширить круг лиц, которые подпадают под его действие, а именно распространить ограничение активного избирательного права на лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления [6, с. 288].

По нашему мнению, вопрос об ограничении избирательного права осужденных должен быть решен последовательно с учетом категории совершенного преступления, его вида в зависимости от объекта посягательства, умысла и мотивов. В силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Считаем, что избирательные права имеют политическую природу и обеспечивают политическую активность граждан. Лица, осужденные за совершение преступлений, не перестают быть гражданами своего государства и не должны автоматически утрачивать гражданские права, обеспечивающие их взаимосвязь с государством.

Более того, как определяет сама Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 55), любые ограничения прав граждан должны быть обусловлены необходимостью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Доктринальное и официальное разъяснение возможных ограничений подразумевает использование конституционного принципа соразмерности, который предполагает адекватность и пропорциональность применяемых ограничительных мер воздействия [1, с. 14]. Отступление от указанного принципа можно расценивать как меру, не соответствующую целям защиты конституционно значимых

ценностей и интересов, и в итоге как нарушение конституционных прав и свобод [4, с. 38]. Конечно, формулировка рассматриваемого принципа имеет оценочные категории, что вызывает определенные затруднения. И все же принцип соразмерности можно рассматривать как естественный правовой барьер при установлении ограничений прав и свобод граждан.

Следует отметить, что большинство из лиц, находящихся в местах лишения свободы, осуждены за деяния, не связанные с посягательством на конституционный строй и политические права других лиц. Некоторые из них совершили преступные деяния небольшой или средней тяжести по неосторожности и отбывают наказание в колониях-поселениях.

Полагая, что если речь идет об осужденных, то ограничение политических прав возможно только в отношении тех лиц, которые совершили умышленные преступления против государственной власти, а также по экстремистским мотивам. При этом само решение об ограничении данного права должно носить дополнительный характер и приниматься по решению суда.

В рамках рассматриваемого вопроса интересной представляется прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. В целом анализ постановлений суда по вопросам ограничения избирательных прав заключенных указывает на однозначную позицию недопустимости излишнего ограничения данных прав.

В 2005 г. было принято вызвавшее наибольшее обсуждение первое решение от 06.10.2005 по делу «Херст против Соединенного Королевства (№ 2)» (жалоба № 74025/01) в части полного лишения осужденных возможности участвовать в политических выборах,

Европейский Суд по правам человека признал, что ограничение избирательного права для заключенных относится к национальной юрисдикции и должно определяться законодательной властью. При этом не поддержал позицию о том, что абсолютный запрет на право голоса подпадает в область допустимой свободы усмотрения. Таким образом, суд постановил, что «заявитель по настоящему делу был лишен права голоса в результате введения автоматического и абсолютного ограничения на избирательные права осужденных и может заявлять о статусе жертвы этой меры».

Показательным является и постановление от 08.04.2010 по делу «Фродль (Frodli) против

Австрии» (жалоба № 20201 (04)). Обращение было подано заключенным, к которому было применено наказание в виде пожизненного лишения свободы за убийство. В соответствии с австрийским законодательством о выборах лица, осужденные к лишению свободы на срок, превышающий один год, лишаются активного избирательного права. Рассмотрев материалы дела, Европейский Суд по правам человека определил, что в основе правовых норм о лишении избирательного права, принятых в Австрии, использован дифференцированный подход, отличный от имеющегося в Великобритании. При этом суд не усмотрел фактической связи между совершенным преступлением и вопросами, касающимися выборов и демократических институтов, а также посчитал, что решение об ограничении активного избирательного права должно быть принято непосредственно национальным судом.

В 2010 г. Европейский Суд по правам человека, рассмотрев дело «Гринс и М.Т. (Greens and M.T.) против Соединенного Королевства» (жалоба № 60041/08, 60054/08), вынес пилотное постановление. Поданное обращение затрагивало вопрос об установлении полного запрета для осужденных на голосование при проведении выборов национального и европейского уровней. Суд установил, что по предыдущему делу «Херст против Соединенного Королевства (№ 2)» выявленные недочеты не были устранены, никаких изменений в национальное законодательство не внесено.

Можно сделать вывод, что данный судебный орган диктует условия о праве по очень сложной проблеме национального законодательства и правительству Соединенного Королевства предстоит принять непростое решение.

В рассматриваемом аспекте необходимо говорить и о практике обращения в Европейский Суд по правам человека граждан Российской Федерации. Так, 4 июля 2013 г. было принято постановление по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05).

Данные осужденные в 1995 г. не имели возможности принять участие в голосовании на выборах по причине отбывания наказания в исправительной колонии за уголовные деяния. В отношении Анчугова за совершение ряда преступлений (убийство и мошенничество) суд вынес приговор о назначении наказания в виде смертной казни, который в дальнейшем был заменен на 15

лет лишения свободы. Гладков был осужден к смертной казни за убийство, грабеж, участие в организованной преступной группе и сопротивление сотрудникам правоохранительных органов. Решение суда в отношении Гладкова также было заменено на лишение свободы сроком на 15 лет.

Европейский Суд по правам человека обязал обеспечить в Российской Федерации дифференцированный подход к ограничению избирательных прав осужденных, что продиктовано положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ратифицированной Россией. Основанием данного решения послужила формулировка, используемая в ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации, которая указывает на абсолютный, автоматический и недифференцированный запрет участвовать в голосовании на выборах лицам, осужденным к лишению свободы.

В 2016 г. Министерство юстиции Российской Федерации обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о разъяснении постановления Европейского Суда от 04.07.2013 по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации», основываясь на заключении Центральной избирательной комиссии о невозможности реализовать данное решение. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 19.04.2016 № 12-П пояснил, что в сложившейся ситуации наше государство рассчитывает на поиск компромисса с учетом основных положений Конституции Российской Федерации, которая выступает гарантом государственного суверенитета. Более того, имеющееся ограничение избирательных прав осужденных не является безусловным, а относится только к осужденным, находящимся в местах лишения свободы по приговору суда. В отношении же большей части лиц применяются наказания, не связанные с лишением свободы, а следовательно, к ним данные ограничения не относятся. Поэтому в России ограничение избирательных прав можно

рассматривать как правовой механизм недопущения криминализации публичной власти.

В рамках поиска компромисса рассматривается возможность изменения уголовного и уголовно-исполнительного законодательства касательно перевода режима лишения свободы в альтернативные виды наказаний, характеризующиеся ограничением свободы и не влекущие ограничение избирательных прав. Подобные нововведения возможны в отношении отбывающих наказание в колониях-поселениях лиц, осужденных за преступления, совершенные по неосторожности или за умышленные преступления небольшой и средней тяжести, совершенные впервые.

В резолютивной части решения Конституционный Суд Российской Федерации указал Минюсту России о возможности неисполнения рассматриваемого постановления Европейского Суда по правам человека.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что Европейский Суд по правам человека в отношении избирательных прав осужденных имеет довольно обширную практику. Более того, в этом вопросе он стоит на стороне осужденных. Так как данный суд действует в соответствии с нормами международного права и международных соглашений, необходимо акцентировать внимание на том, что указанную судебную практику должны принимать во внимание все государства, подписавшие соответствующие соглашения.

Таким образом, ограничение избирательных прав для всех лиц, осужденных к лишению свободы, является, во-первых, необоснованным с точки зрения содержания указанной меры, во-вторых, противоречащим нормам международного права. Считаем, что ограничение избирательных прав должно быть дополнительным наказанием за узкий круг преступлений, а именно в сфере политических правоотношений. Для реализации данного положения необходимы соответствующие изменения в конституционном и уголовном законодательстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Беломестных, Л. Л.** Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект) : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Л. Л. Беломестных. – Москва, 2003. – 180 с.
2. **Бирюков, С. В.** Электоральный абсентеизм в контексте современных социально-политических трансформаций / С. В. Бирюков, М. М. Кисляков // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 43. – С. 171–180.
3. **Бушенева, Ю. И.** Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ю. И. Бушенева. – Санкт-Петербург, 2007. – 24 с.
4. **Велиева, Д. С.** Пассивные избирательные права: законодательное ограничение или юридическая стигматизация / Д. С. Велиева, М. В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 2. – С. 38–41.

5. Выборы – 2018: результаты голосования и явка. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/03/2018/5aa652d49a79470acce8c29> (дата обращения: 18.06.2019).
6. **Королев, Р. В.** Некоторые вопросы о политических правах осужденных к лишению свободы / Р. В. Королев, Д. А. Бакиев // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 8 (111). – С. 288–289.
7. **Кузнецова, А. В.** Причины абсентеизма в политике / А. В. Кузнецова // Символ науки. – 2016. – № 11-4 (23). – С. 196–198.
8. **Лафитский, В. И.** Выборы в европейский парламент / В. И. Лафитский // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 136–152.
9. Президентские выборы в России с 1991 по 2012 год: цифры и факты. – URL: <http://antimaidan.ru/infographics/10154> (дата обращения: 18.06.2019).
10. **Силантьев, К. С.** Абсентеизм как социологическая проблема / К. С. Силантьев. – URL: <http://do.gendocs.ru/docs/index-356804.html?page=2> (дата обращения: 18.06.2019).

REFERENCES

1. Belomestnyh L. L. *Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina (teoreticheskij aspekt)*. Diss. kand. yurid. nauk [Restriction of the rights and freedoms of man and citizen (theoretical aspect). Diss. PhD. in Law]. Moscow, 2003. 180 p. (In Russ.).
2. Biryukov S. V., Kislyakov M. M. Elektoral'nyj absenteizm v kontekste sovremennyh social'no-politicheskikh transformacij [Electoral absenteeism in the context of modern socio-political transformations]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sociologiya. Politologiya – Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science*, 2018, no. 43, pp. 171–180. (In Russ.).
3. Busheneva YU. I. *Absenteizm kak faktor izbiratel'nogo processa v sovremennoj Rossii. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Absenteeism as a factor in the electoral process in modern Russia. Author's abstract of the diss. PhD. in Law]. St. Petersburg, 2007. 24 p. (In Russ.).
4. Velieva D. S., Presnyakov M. V. Passivnye izbiratel'nye prava: zakonodatel'noe ogranichenie ili yuridicheskaya stigmatizaciya [Passive suffrage: legislative restriction or legal stigma]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and municipal law*, 2019, no. 2, pp. 38–41. (In Russ.).
5. *Vybory – 2018: rezul'taty golosovaniya i yavka* [2018 Election: Voting Results and Turnout]. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/18/03/2018/5aa652d49a79470acce8c29> (accessed 18.06.2019). (In Russ.).
6. Korolev R. V., Bakiev D. A. Nekotorye voprosy o politicheskikh pravah osuzhdennyh k lisheniyu svobody [Some questions about the political rights of prisoners]. *Evrazijskij yuridicheskij zhurnal – Eurasian Law Journal*, 2017, no. 8 (111), pp. 288–289. (In Russ.).
7. Kuznecova A. V. Prichiny absenteizma v politike [Reasons for absenteeism in politics]. *Simvol nauki – Symbol of science*, 2016, 11-4 (23), pp. 196–198. (In Russ.).
8. Lafitskij V. I. Vybory v evropejskij parlament [European Parliament Elections]. *ZHurnal rossijskogo prava – Journal of Russian Law*, 2005, no. 4, pp. 136–152. (In Russ.).
9. *Prezidentskie vybory v Rossii s 1991 po 2012 god: cifry i fakty* [Presidential elections in Russia from 1991 to 2012: figures and facts]. Available at: <http://antimaidan.ru/infographics/10154> (accessed 18.06.2019). (In Russ.).
10. Silant'ev K. S. *Absenteizm kak sociologicheskaya problema* [Absenteeism as a sociological problem]. Available at: <http://do.gendocs.ru/docs/index-356804.html?page=2> (accessed 18.06.2019). (In Russ.).