

УДК 341.231.14 : 342.8

ЗАЩИТА АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Л. В. Туманова

Тверской государственный университет

Статья посвящена вопросам защиты в Европейском Суде по правам человека права на свободные выборы в соответствии с требованиями, предъявляемыми положениями ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также особенностям защиты активного избирательного права.

***Ключевые слова:** разумная периодичность выборов, тайное голосование, свобода выбора, условия для свободного волеизъявления народа*

Первоначальный текст Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) не содержал права на свободные выборы. Но уже через два года Высокие Договаривающиеся Стороны осознали, что необходимы гарантии формирования законодательной власти в соответствии с основными принципами обеспечения прав человека. Так, в Протоколе № 1 к Конвенции появилась ст. 3 «Право на свободные выборы». Сам текст этой статьи достаточно лаконичен: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Нарушения этой статьи были предметом рассмотрения в Европейском Суде по правам человека (далее – Европейский Суд) в отношении многих государств и соответственно получили необходимые толкования.

4 июля 2013 г. Европейский Суд вынес постановление по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»¹, где основным объектом защиты и толкования стало активное избирательное право.

Прежде чем непосредственно охарактеризовать суть проблемы, содержащейся в данном решении, следует кратко проанализировать основные составляющие права на свободные выборы. Конвенция защищает право на свободные выборы только в органы законодательной власти, поэтому Европейский Суд признавал неправомерными жалобы в отношении как муниципальных выборов, так и выборов президента.

Основные элементы права на свободные выборы прямо поименованы в ст. 3 Протокола № 1: разумная периодичность выборов, тайное голосование, свобода выбора, условия для свободного волеизъявления и, хотя и с некоторым повтором, волеизъявление народа.

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 2. С. 124 – 142.

Применительно к избирательной системе Российской Федерации можно отметить, что периодичность выборов до недавнего времени была даже слишком краткой. Удлинение сроков полномочий законодательных органов до 5 лет в полной мере соответствует требованию разумности.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также избирательное законодательство субъектов РФ содержат непреклонные требования о тайном голосовании и закрепляют общий порядок голосования и особые правила, которые призваны обеспечить эту тайну.

Свобода выбора обеспечивается прежде всего порядком информирования избирателей и правилами предвыборной агитации. Нарушения этих правил искажают процесс формирования воли избирателя, а следовательно, влекут и нарушения права на свободу выбора. Нарушение правил предвыборной агитации в связи с этим является наиболее частым основанием для отмены решения о регистрации кандидата.

Вопрос о том, было ли свободным волеизъявление избирателя, возникает прежде всего в случаях подкупа избирателя, угроз, психического или физического насилия. Эти действия предполагают меры административной или уголовной ответственности.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1998 г., т.е. в условиях действия новой Конституции и нового избирательного законодательства, которое закрепило все названные элементы права на свободные выборы.

Однако в этом праве есть еще важный элемент – «волеизъявление народа», который, по сути, закрепил активное избирательное право всего народа.

Вопрос о допустимости лишения активного избирательного права определенной категории граждан рассматривался Европейским Судом в отношении Соединенного Королевства, Литвы, Азербайджана и других государств, в том числе и по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации, закрепляя избирательное право, установила в ч. 3 ст. 32, что граждане на период отбывания наказания в виде лишения свободы не могут избираться и быть избранными без уточнения сроков такого наказания и характера совершенного преступления. Заявители Анчугов и Гладков в период отбывания наказания были лишены возможности голосовать как на выборах в Государственную Думу, так и на выборах Президента РФ в соответствии с действующей Конституцией и ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и обратились в Европейский Суд, считая, что этим было нарушено право на свободные выборы.

При рассмотрении этого дела возникли вопросы не только относительно содержания самого права на свободные выборы, но и соблюдения порядка обращения в суд.

Основные условия права на обращение в Европейский Суд были соблюдены. Особо в Постановлении были отражены правила об исчерпании внутренних средств защиты и соблюдение шестимесячного срока для обращения в суд. До обращения в Европейский Суд заявители неоднократно пытались добиться защиты своего активного избирательного права в избирательных комиссиях, в судах различного уровня и даже в Конституционном Суде РФ. Однако ст. 32 Конституции РФ, в ч. 3 которой указано, что «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», содержится в гл. 2 Конституции РФ, изменение которой возможно только в особом порядке. Следовательно, закрепление этого правила в гл. 2 Конституции исключает как возможность решения суда общей юрисдикции о включении в список избирателей лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, так и решение этого вопроса Конституционным Судом. Так, «определением от 24 мая 2004 г. Конституционный Суд России отказал в принятии к рассмотрению жалобы второго заявителя, указав, что не имеет юрисдикции для проверки того, совместимы ли одни конституционные положения с другими»².

В связи с этим Европейский Суд признал, что в Российской Федерации отсутствуют средства эффективной правовой защиты, к которым бы могли прибегнуть заявители. Обращение к Президенту или иным государственным органам, имеющим право ставить вопрос об изменении Конституции, не может быть признано эффективным, так как «любое рассмотрение такого обращения полностью зависело бы от дискреционных полномочий государственных органов, упомянутых властями Российской Федерации, и в любом случае согласно статье 134 Конституции России ни Президент России, ни Государственная Дума не имели полномочий для изменений или пересмотра российской Конституции, а могли только вносить предложения об этом. Также, как следует из статьи 135 Конституции России, пересмотр части 3 статьи 32 Конституции России, относящейся к главе 2, требует особо сложной процедуры (см. § 34 настоящего Постановления)»³.

² Там же. С. 126.

³ Там же. С. 132.

К вопросу о соблюдении шестимесячного срока Европейский Суд подошел, исходя из длежащего характера данного правонарушения и с учетом даты отправления первоначальных жалоб.

Российская Федерация обосновывала свою позицию со ссылкой на следующие основания. Первое и главное – конституционный характер ограничения и приоритет положений Конституции РФ, а также то, что «большинство российских граждан, принявших участие в этом голосовании, ясно выразили свою поддержку положениям Конституции России, включая положение, лишшающее осужденных заключенных избирательных прав в период отбытия наказания»⁴. Данный аргумент не был признан Европейским Судом достаточным, хотя было отмечено, что «права, предусмотренные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, не являются абсолютными. Возможны их ограничения, и государства-участники должны иметь в этой сфере определенное усмотрение»⁵.

Вторым обстоятельством, по мнению России, было то, что оспариваемая мера была направлена в защиту интересов гражданского общества и демократического режима России. Но Европейский Суд не признал и этот аргумент достаточным, указав следующее: «Действительно, было бы неприемлемо, чтобы лицо, не считающееся с нормами права и морали и изолированное от общества с целью обеспечения его исправления, участвовало в управлении обществом путем голосования на выборах. Власти Российской Федерации подчеркивали необходимость установления равновесия между публичным интересом в том, чтобы представителями общества являлись сознательные и законопослушные граждане, и частными интересами определенных категорий лиц, исключенных законом из избирательного процесса. Кроме того, власти Российской Федерации ссылались на существование неформальной иерархии в исправительных учреждениях почти всех государств, следствием чего является возможность оказания лидерами преступного мира давления на лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, что может оказывать отрицательное влияние на свободу и объективность решений, принимаемых последними на выборах, поэтому рассматриваемое ограничение также направлено на предотвращение такой ситуации. Власти Российской Федерации подчеркивали, что осужденные заключенные имеют ограниченный доступ к информации по сравнению с лицами, находящимися на свободе, потому их выбор может быть искажен из-за отсутствия достаточной информации о кандидатах»⁶.

⁴ Там же. С. 136.

⁵ Там же. С. 137.

⁶ Там же. С. 136.

Как отмечено в Постановлении, «Европейский Суд готов согласиться с тем, что рассматриваемая мера преследует цели поощрения гражданской ответственности и уважения верховенства права, а также обеспечения надлежащего функционирования и сохранения гражданского общества и демократического режима, и эти цели не могут быть исключены как несостоятельные или несовместимые с положениями статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции»⁷. «Тем не менее Европейский Суд не может согласиться с доводами властей Российской Федерации относительно пропорциональности данных ограничений. В частности, насколько власти Российской Федерации ссылались на свои широкие пределы усмотрения в этой сфере и историческую традицию России по применению запрета избирательных прав осужденных заключенных, восходящую к началу XIX века»⁸.

В связи с этим уместно вспомнить, что Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. содержал в качестве факультативного наказания лишение избирательного права (п. «а» ст. 31 УК РСФСР 1926 г.). И эта норма была отменена Законом СССР от 26 декабря 1958 г. «Об отмене лишения избирательных прав по суду». Представляется, что как раз было бы более правильным закрепить лишение избирательного права как меру дополнительного наказания в Уголовном кодексе РФ в отношении определенного состава преступлений.

Рассматривая вопрос о возможных пределах лишения избирательных прав по делу «Скоппола против Италии», Европейский Суд проанализировал избирательное законодательство Высоких Договаривающихся Сторон и установил: «Девятнадцать из 43 государств-участников, рассмотренных в этом исследовании, предоставляют заключенным право голоса без каких-либо ограничений: Албания, Азербайджан, Хорватия, Кипр, Чехия, Дания, Финляндия, Ирландия, Латвия, Литва, Молдова, Черногория, Сербия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, «бывшая Югославская Республика Македония» и Украина. Семь государств-участников (Армения, Болгария, Эстония, Грузия, Венгрия, Россия и Соединенное Королевство) автоматически лишают осужденных заключенных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, права на участие в голосовании. Остальные 17 государств-участников (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Словакия и Турция) приняли промежуточный подход: лишение избирательных прав заключен-

⁷ Там же. С. 139.

⁸ Там же. С. 139.

ных зависит от вида преступления и/или длительности срока лишения свободы»⁹.

И на основе этого по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» было сформулировано важное положение: «статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая воплощает способность лица влиять на состав законодательных органов власти, не исключает возможности ограничения избирательных прав лица, которое, например, серьезно злоупотребляет общественным положением или чье поведение угрожает умалением верховенства права или демократических основ. Однако суровая мера лишения избирательных прав не должна использоваться безосновательно, и принцип пропорциональности требует, чтобы между санкцией и поведением заинтересованного лица существовала ясная и достаточная связь»¹⁰.

Европейский Суд, таким образом, предоставил России возможность конкретизировать пределы ограничения активного избирательного права с учетом тяжести преступления и срока лишения свободы. Нельзя не отметить также то, что Европейский Суд отказал в присуждении компенсации заявителям, считая, что само признание нарушения Конвенции по такому делу является достаточным.

Вероятно, предоставление избирательного права лицам, находящимся в местах лишения свободы, будет неоднозначно воспринято в обществе, но у государства, которое добровольно приняло на себя обязательство соблюдения Конвенции, нет другого пути.

Список литературы

1. . Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 2.

PROTECTION ACTIVE SUFFRAGE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

L. V. Tumanova

Tver State University

The article is devoted to the protection of the European Court of Human Rights on the right to free elections in accordance with the requirements of the provisions of Art. Number 3 of the Protocol 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as security features active suffrage.

Keywords: *reasonable frequency of elections, by secret ballot, freedom of choice, the conditions for the free expression of the people.*

⁹ Там же. С. 129.

¹⁰ Там же. С. 138.

Об авторе

ТУМАНОВА Лидия Владимировна – Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: gpipd@tversu.ru

Туманова Л.В. Защита активного избирательного права в Европейском Суде по правам человека // Вест. ТвГУ. Сер. «Право».2014. № 3.С.287–293.