

ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО РЕЖИМА: ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕКТИВИРОВАНИЯ

Определяющее значение в обеспечении действия избирательного режима, который, по мнению автора, является одной из важнейших категорий российского избирательного права, имеют принципы избирательного права. Их анализ позволяет определить природу избирательного режима, сформировать оценочные суждения о его демократичности. Содержание принципов избирательного права может меняться за счет их толкования правоприменителем, в том числе и Европейским судом по правам человека. На примере принципа свободного волеизъявления рассматриваются проблемы, связанные с реализацией в Российской Федерации решений Европейского суда по правам человека в сфере защиты избирательных прав. По мнению автора, процесс согласования и взаимодействия международного и российского права может быть осуществлен на основании решений Конституционного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: принципы избирательного права, Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, избирательное право, выборы.

Понятие «правовой режим» в последние годы широко используется в отечественной правовой литературе [1. С. 5–6] и становится одной из важнейших категорий современной юридической науки. Именно в призма правового режима право «раскрывается новыми существенными гранями, и возникает необходимость многопланового освещения правового регулирования» [2. С. 184]. По мнению А. В. Малько и О. С. Родионова, именно детальная передача всех элементов правового режима в нормативном акте позволяет придать последнему устойчивость, эффективность, обеспечить бесперебойную работу механизма правового регулирования [3. С. 19–20].

Актуальность изучения элементов правового режима повышается в периоды, когда происходит переход к более высокому уровню организации правовых норм. В современной отечественной правовой науке постепенно отходят от понимания объективного избирательного права как комплексного института конституционного права [4. С. 21–22] и отмечают тенденцию

его перерастания в правовое образование более высокого уровня организации – подотрасли конституционного права [5. С. 162]. Актуальность изучения элементов избирательного режима определяется еще и тем, что российское общество переживает кризис, выражающийся в недоверии к институту выборов, к механизмам, обеспечивающим их легитимность. Р. Арон, характеризуя роль поддержки населения в развитии государственно-правовых и управленческих систем, отмечал: «Представление граждан о режиме – составная часть и его достоинств, и недостатков. Режим, о котором плохо отзываются все граждане, можно отнести к разложившимся уже потому, что он не может заручиться поддержкой управляемых» [6. С. 166–167]. Согласно опросу Левада-центра, оценивая российскую избирательную систему накануне выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, лишь 43 % опрошенных россиян считали, что происходит реальная политическая борьба за власть и места в нижней палате российского парла-

мента, а большинство (51 %) полагали, что имеет место имитация такой борьбы, а распределение мест в Государственной Думе будет определено по решению властей¹.

Определяющее значение в обеспечении действия избирательного режима имеют принципы избирательного права, которые ряд правоведов считают неотъемлемым элементом структуры правового регулирования [7. С. 92–93]. В принципах закрепляются не только отправные идеи правового регулирования, но и важнейшие характеристики правового режима: положение субъектов правоотношения, используемые способы регулирования, средства обеспечения и защиты прав, юридические презумпции и т. д. Анализ принципов избирательного права позволяет определить природу избирательного режима, сформировать оценочные суждения о его демократичности.

Принципы избирательного права представляют собой закономерности, устои этой комплексной подотрасли конституционного права, образуют рамки, в которых складывается механизм правового регулирования, и определяют дальнейший законотворческий процесс. М. В. Баглай, понимая под принципами избирательного права обязательные требования и условия, отмечает, что без их соблюдения любые выборы не могут быть признаны легитимными [8]. Рассматривая роль принципов избирательного права, Е. И. Колюшин отмечает, что они «должны быть не только фасадом российской демократии, но, в первую очередь, – играть роль реального каркаса выборов и избирательного права, вследствие чего на их основе в период выборов можно было бы договариваться и о некоторых элементах общественного согласия» [9. С. 282].

Наиболее важную роль в определении содержания избирательного режима имеют принципы участия граждан в выборах (всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании), которые в литературе относятся к классическим принципам избирательного права [10. С. 38]. Именно эти принципы устанавливают четкие границы федерального законотворчества, очерчивая пределы дозволенного законодателю, и определяют рамки реализации субъективно-го избирательного права.

Необходимо отметить, что в последнее десятилетие можно наблюдать примеры того, когда в сфере избирательного законотворчества на пути законодателя встают границы, очерченные принципами избирательного права, он выводит реформируемые отношения из структуры избирательного режима. Ярким свидетельством этого является принятие в 2004 г. Закона [11], отменившего прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, что привело к лишению граждан права непосредственно выбирать главу исполнительной власти региона и вывело эти отношения из рамок избирательного режима. Это позволяет говорить о возможности и в дальнейшем реформировать систему замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в любом направлении, которое определит для себя приоритетным высшее руководство государства. Оценивая порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями главы региона, российские правоведы отмечали, что его нельзя признать оптимальным [12. С. 415].

Подтверждением этого вывода является возврат в 2012 г. к системе прямого избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [12], включающей в себя элементы представительной демократии. В частности, выдвижение кандидата на должность главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации политической партией и выдвижение в порядке самовыдвижения должно поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Новым этапом развития института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации стало принятие Федерального закона от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². В соответствии с ним субъекты Российской Федерации в своих конституциях (уставах) вправе предусматривать возможность избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государ-

¹ <http://www.levada.ru/category/rubriki-saita/press-yupuski> (дата обращения 25.11.2011).

² Рос. газета. 2013. 5 апр.

ственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации вносят политические партии, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы допущены к распределению депутатских мандатов. Президент Российской Федерации из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов соответствующему законодательному (представительному) органу государственной власти субъектов Российской Федерации. Принятие этого закона формально оформило в отечественном законодательстве систему многостепенных выборов, являющихся одной из разновидностей непрямых выборов, закрепив, что высшее должностное лицо может избираться депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и, вполне возможно, определило новое направление развития отечественного избирательного права.

Несмотря на формальное закрепление классических принципов избирательного права в законодательстве различных стран еще в начале XX в., их содержание постоянно меняется. Это связано с толкованием принципов судебными органами. Так, актуальность изучения проблем, связанных с реализацией принципа свободного волеизъявления в российской избирательной системе, повысилась в связи с практикой Европейского суда по правам человека. Важное значение при рассмотрении данной проблемы имеет его Постановление от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», в котором он впервые получил толкование [13. С. 419–420]. Суд отметил, что государства имеют возможность вводить различные ограничения для реализации избирательного права, при условии обеспече-

ния «свободного волеизъявления народа при выборе законодательной власти»³.

Необходимо отметить, что Европейский суд по правам человека, оценивая возможность нарушения принципа свободы выборов, не только разрешает дело, но и предпринимает попытки определить цели, преследуемые правоприменителем, выявить его мотивы. Этому способствует использование Европейским судом по правам человека принципа пропорциональности, позволяющего определить пути разрешения проблемы ограничения фундаментальных прав личности. В связи с закреплением основ применения этого принципа в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и признанием Россией решений Европейского суда по правам человека, в которых он получил наибольшее развитие в качестве средства обоснования решения, он используется и российскими судебными органами при рассмотрении дел различных категорий [14. С. 51].

Определяющее значение для дальнейшего развития российского избирательного права имеет решение Европейского суда по правам человека по жалобе российских граждан Сергея Анчугова и Владимира Гладкова. Они обратились в Европейский суд по правам человека с жалобой на то, что в силу запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации, не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Предпринималась попытка оспорить этот запрет в Конституционном суде Российской Федерации. Однако в рассмотрении жалобы отказывалось, поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному суду Российской Федерации было неподведомственно»⁴. Поданные С. Анчуговым и В. Гладковым в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействия) избирательных комиссий, как отмечается

³ Решение Европейского суда по правам человека от 2 марта 1987 г. «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии». Справ.-правовая система «Гарант».

⁴ Определение Конституционного суда Российской Федерации от 27.05.2004 № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

в решении Европейского суда по правам человека, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись.

Европейский суд по правам человека согласился, что государство имеет широкое усмотрение в ограничении избирательного права, однако оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. В своем решении по делу № 11157/04 и 15162/05 «Анчугов и Гладков против России» (Anchugov and Gladkov v. Russi) Суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом. Европейский суд по правам человека посчитал, что запрет, предусмотренный ст. 32 Конституции Российской Федерации, нарушает ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решение о лишении избирательных прав должно приниматься судьей, с учетом всех конкретных обстоятельств [15].

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение Европейского суда по правам человека: фактически лишение избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда за совершение преступлений любой тяжести, является не предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации санкцией. Подход, связывающий возможность ограничения избирательных прав со сроками судимостей, нашел отражение в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова». Конституционный суд Российской Федерации отметил, что сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права, по общему правилу, должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации⁵.

С другой стороны, при рассмотрении дела «Анчугов и Гладков против России» необходимо было принимать во внимание, что подход, связанный с ограничением избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по решению суда, является традиционным не только для российского законодательства, но и для российской правовой науки. Еще в начале XX в. В. М. Гессен писал о необходимости ограничения избирательных прав лиц, которые «совершили преступные деяния позорящего свойства или присуждены к позорящему наказанию по суду» [16. С. 265].

Также можно согласиться с В. Д. Зорькиным, который отмечает, что «Конституция Российской Федерации в ст. 15 устанавливает приоритет международного договора над положением закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит» [17]. Эту точку зрения разделяет Б. С. Эбзеев, считающий, что Конституция Российской Федерации в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу ч. 1 ст. 15 всегда обладает безусловным верховенством [18. С. 119].

В своем решении Европейский суд по правам человека отметил, что государство несет ответственность по ст. 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод независимо от вида акта, нарушающего права, предусмотренные Конвенцией и Протоколами к ней. Суд не принял во внимание аргумент Российской Федерации о сложности процедуры изменения второй главы Конституции Российской Федерации, обосновав это тем, что его роль заключается в оценке соответствия запрета требованиям Конвенции. По мнению Суда, российские власти могут избрать любой доступный им способ устранить нарушение: например, толкование Конституционным судом Российской Федерации конституционных положений таким образом, чтобы последние не противоречили Конвенции. Этот подход

⁵ Рос. газета. 2013. № 238.

Европейского суда по правам человека подтверждает сформировавшуюся в отечественной правовой науке точку зрения, согласно которой решения Конституционного суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации имеют юридическую силу аналогичную ей [19. С. 96].

Необходимо отметить, что подобное решение по вопросу запрета участвовать в выборах лицам, находящимся в местах лишения свободы по приговору суда, было принято и Комитетом по правам человека ООН по делу «Денис Евдокимов и Артем Резанов против Российской Федерации». Комитет признал этот запрет не соответствующим требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах. По его мнению, 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 приговору⁶.

Проводя анализ решения Европейского суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», следует отметить, что позиция, которая в нем выражена, не является исключительным подходом Суда в определении рамок реализации субъективного избирательного права только в отношении правового регулирования в Российской Федерации. Аналогичный подход нашел отражение в решении Европейского суда по правам человека по делу «Хёрст (Hirst) против Соединенного Королевства», в котором обращалось внимание на «отсутствие рационального объяснения существования нормы закона, направленной на лишение лиц избирательных прав, осужденных за совершение преступления» [20].

Подводя итоги, необходимо отметить, что содержание принципов избирательного права не является постоянной категорией и может меняться в ходе их толкования правоприменительными органами. При этом Конституционный суд Российской Федерации неоднократно высказывался о том, что устанавливаемые законодательством усло-

вия участия в выборах не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан [21. С. 4]. Наиболее ярко изменение содержания принципов избирательного права проявилось при реализации в России решения Европейского суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», так как связано с проблемой обеспечения высшей юридической Конституции Российской Федерации.

Один из путей разрешения данной проблемы наметил Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда»⁷. Конституционный суд Российской Федерации признал, что положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, позволяющие пересматривать вступившее в силу судебное постановление при наличии противоположных позиций Конституционного суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека относительно соответствия положений национального законодательства, примененных в конкретном деле, Конституции Российской Федерации и Конвенции, во взаимосвязи не противоречат Конституции Российской Федерации. По своему конституционно-правовому смыслу они предполагают, что суд общей юрисдикции может по заявлению гражданина, чья жалоба в Конституционный суд Российской Федерации ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, начать производство по пересмотру вступившего в силу судебного постановления в связи с тем, что Европейский суд по правам человека установил нарушение конвенции в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции гражданского дела. Но если, по мнению суда общей юрисдикции, исполнить постановление Европейского суда по правам человека невозможно без признания неконституционными законоположений, относительно которых ранее Конституционный суд Российской Федерации констатировал отсутствие нарушения ими прав заявителя в конкретном деле, то он

⁶ Решение Комитета ООН по правам человека № 1410/2005 по заявлению Дениса Евдокимова и Артема Резанова против Российской Федерации. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Rvie1410sess101.html> (дата обращения 25.12.2013).

⁷ Рос. газета. 2013. № 6261. 8 дек.

вправе приостановить производство и подать в Конституционный суд Российской Федерации запрос о проверке этих законоположений. Исходя из логики решения, только орган конституционного контроля Российской Федерации может решить вопрос о применимости правовых норм, которые мешают исполнению постановления Европейского суда, но при этом не были признаны неконституционными. Факт того, что Европейский суд по правам человека поставил под сомнение соответствие нормы российского закона Европейской конвенции, позволяет Конституционному суду Российской Федерации повторно проверить эту норму. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный суд Российской Федерации постановит, что норма, препятствующая исполнению постановления Европейского суда по правам человека, не противоречит Конституции Российской Федерации, то он может указать на возможные способы реализации решения Европейского суда по правам человека.

В рассмотренном решении Конституционного суда Российской Федерации фактически происходит дальнейшее развитие положений, определяющих процесс реализации решений Европейского суда по правам человека на территории России, закрепленных в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» [22]. Орган конституционного контроля Российской Федерации, на примере механизмов реализации решений Европейского суда, основывая свое решение как на общечеловеческих ценностях, так и на интересах Российского государства и общества, определяет процесс согласования и взаимодействия международного и российского права, который осуществляется в рамках национального правопорядка.

В связи с этим несоответствие Конституции Российской Федерации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, выявленное решением Европейского суда по правам человека «Анчугов и Гладков против России», может быть разрешено за счет толкования конституционных положений Конституционным судом Российской Федерации. В основе решения органа конституционного контроля может лежать установление соразмерности тяжести преступления лица, находящегося в местах

лишения свободы по приговору суда, сроку лишения активного избирательного права.

Список литературы

1. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевой аспект / Под ред. А. В. Малько, И. С. Барзиловой. М.: Юрлитинформ, 2012. 416 с.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
3. Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал рос. права. 2001. № 9. С. 19–25.
4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А. А. Вешнякова. М.: НОРМА, 2003. 816 с.
5. Авакьян С. А. Конституционное право России. М.: Юристъ, 2006. Т. 2. 410 с.
6. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. 303 с.
7. Байтин М. И., Петров Д. Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал рос. права. 2006. № 2. С. 92–97.
8. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 1999. 760 с.
9. Колюшин Е. И. Проблемы формирования избирательной системы // Современные проблемы конституционного и муниципального права: опыт России и зарубежных стран. Сб. материалов междунар. науч. конф. Москва 11–13 марта 2010 года. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: РоЛиКС, 2010. С. 282–284.
10. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан. М.: Формула права, 2003. 336 с.
11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

13. *Колушин Е. И.* Принцип свободных выборов // Конституционное право и политика: Сб. материалов междунар. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во «Юрист», 2012. С. 419–425.

14. *Шерстобоев О. Н.* Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Российский юридический журнал. 2011. № 6 (81). С. 51–59.

15. *Anchugov and Gladkov v. Russi* (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.

16. *Гессен В. М.* Основы конституционного права. 2-е изд. Пг.: Изд. Юридического книжного склада «ПРАВО», 1918. 437 с.

17. *Зорькин В. Д.* Предел уступчивости // Рос. газета. 2010. № 5325 (246).

18. *Эбзеев Б. С.* Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 560 с.

19. *Худолей К. М.* Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость // Вестн. Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 93–101.

20. Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. «Дело «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2)» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2006. № 4.

21. *Шугрина Е. С.* Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 3–5.

22. СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

Материал поступил в редколлегию 13.03.2014

A. A. Makartsev

PRINCIPLES OF AN ELECTORAL RIGHT AS AN INSTRUMENT OF ENSURING OF A SELECTIVE MODE: OBJECTIONING PROBLEMS

According to the author, the defining value in ensuring action of a selective mode, is one of the most important categories of Russian electoral right, have the principles of the electoral right. Their analysis allows defining the nature of a selective mode, to create estimated judgments about its democratic character. The content of the principles of an electoral right can change due to their interpretation by the adjudicator, including the European Court of Human Rights. In this article, problems connected with realization in Russian Federation of the decisions of the European Court of Human Rights in the sphere of protection of electoral rights are considered on the example of the principle of free will. According to the author, process of coordination and interaction of the international and Russian law, can be carried out by basing on decisions of the Constitutional Court of Russian Federation.

Keywords: principles of an electoral right, European Court of Human Rights, European convention on protection of the rights of people and fundamental freedoms, electoral right, elections.