

Бужак Кирилл Валерьевич
*аспирант кафедры административного права
Северо-Западного института управления
ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
(г. Санкт-Петербург)*

К ВОПРОСУ ОБ УЛУЧШЕНИИ КАЧЕСТВА НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА: ПРИМЕНЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ПО МОРАЛЬНЫМ КРИТЕРИЯМ

Улучшение качества народного представительства является одной из основных задач в первоочередных планах реализации политической стратегии России и согласуется с тенденциями современного мирового развития¹.

С точки зрения защиты конституционного строя, органов народо-властия, обеспечения безопасности государства, особую важность приобретает усиление мер противодействия проникновению в выборные органы власти криминала и коррупции, граждан, не способных по своим моральным качествам осуществлять власть в интересах народа.

Как известно, конституционно гарантированная всеобщность участия граждан в управлении делами государства не исключает возможности применения ограничений в силу ч. 3 ст. 55 Конституции России. Активное и пассивное избирательное право только в самой общей форме закреплены в статье 32, а также в статье 81 при опреде-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 г. / РГ. – 2009. – № 214; Медведев Д.А. Россия, вперед! // Официальный сайт Президента РФ; Зорькин В.Д. Политические права в культурно-историческом контексте. Доклад. Каир. 7.03.2009 г. // Официальный сайт КС РФ; Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе // Автореф. ... дисс. д. юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. – С. 3.

лении порядка избрания Президента РФ, при этом установлено ограничение в отношении одной категории граждан – лиц, содержащихся в местах лишения свободы².

Неизбежно рождаются ситуации, требующие от государства ограничить гражданские права и свободы³.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) здесь следующие: можно ограничить законом субъективные избирательные права граждан в целях обеспечения свободных выборов, достижения объективных их итогов как необходимое условие формирования легитимных органов власти. Критерий подхода при установлении исключений из принципа всеобщности избирательного права должен быть один: обеспечить представительство и реализацию интересов народа и формирование самостоятельных и независимых органов публичной власти⁴.

В отношении вопроса о нравственных критериях как основаниях установления ограничений избирательных прав представляется правильным исходить из того, что указанные критерии применяются для определения способности гражданина по своим моральным качествам сознательно, по своей воле использовать свое право избирать, а при избрании в народное представительство – осуществлять власть в интересах народа в соответствии с волей последнего. Совокупность нравственных признаков, отрицательно характеризующих личность, составляет понятие нравственной неспособности и нравственного не-

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. Ст. 32, 81 // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2001. – С. 166-167, 206.

⁴ Постановление КС РФ от 10.07.1998 г. 17-П // РГ. – 1998. – № 117; Постановление КС РФ от 15.1.2002 г. № 1-П // Вестник КС РФ. – 2002. – № 3; Постановление КС РФ от 29.11.2004 г. № 17-П // РГ. – 2004. – № 3648; Постановление КС РФ от 11.3.2008 г. № 4-П // Вестник КС РФ. – 2008. – № 3; Постановление КС РФ от 9.11.2009 г. № 16-П // РГ. – 2009. – № 226; Петров А.А. Основы избирательного права и избирательного процесса в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. – Иркутск, 2004.

соответствия гражданина в реализации своего права избирать и быть избранным. Более точным по своей сути является здесь определение, которое применяли русские ученые – юристы: «нравственная опороченность»⁵. В.И. Даль и С.И. Ожегов определяли порок как предсудительный недостаток, позорящее свойство. Опороченный человек – человек безнравственный, подверженный пороку, совершающий порочные поступки⁶.

Более предметное рассмотрение темы представляется важным начать с вопроса о содержании установленного в Конституции РФ понятия «содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

В соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции, не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав») почти дословно воспроизвел данное положение Конституции⁷.

Изучение вопроса показывает, что такой подход к реализации пассивного избирательного права граждан, содержащихся в местах строгой физической изоляции от общества, не в полной мере соответствует современным реалиям.

Согласно Уголовно-исполнительному кодексу РФ (далее – УИК РФ), к местам отбывания лишения свободы относятся исправительные учреждения. В реальности места отбывания лишения свободы, а также места отбывания уголовных наказаний, связанных с физиче-

⁵ Гессен В.М. Основы конституционного права. – Петроград, 1918. – Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М. 1899.

⁶ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 2 т. Т.2. – М., 1995 Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. чл. корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд. – М., 1986. – С. 360, 390, 488.

⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Ст. 4, ч. 3 // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

ской изоляцией от общества, не ограничиваются вышеназванными учреждениями. Так, в следственных изоляторах, которые не относятся к местам лишения свободы, отбывают наказание лица, осужденные судом к наказанию в виде лишения свободы и оставленные в указанных учреждениях для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию. Подобное относится и к таким местам отбывания наказания, как арестный дом, гауптвахты и дисциплинарные воинские части⁸.

Таким образом, более углубленное рассмотрение вопроса показывает, что установленные в УИК РФ виды мест лишения свободы не ограничиваются лишь «местами отбывания лишения свободы». КС РФ совершенно четко определил свою позицию, указав, что лишение физической свободы фактически может приобретать разнообразные формы, не всегда адекватные классическому тюремному заключению.

⁸ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ Ст. 68-69, 72-74, 76-77, 81-83, 86-90, 130, 149-150, 152, 154-157 // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198; Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 Ст. 13, 28-31 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости ВС РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1316; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ Ст. 54, 58 // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу РФ / Под ред. П.Г. Мищенко. – Город, 1997. – С. 165, 172-175, 245, 251-255; Рябинин А.А. Проблемы наказания на новом этапе совершенствования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. – Домодедово, 2000. – С. 204-210; Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу РФ / Отв. ред. А.И. Зубков. – М., 1997. – С. 134; Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ Ст. 7, 11, 15 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2759; Наказание и исправление преступников / Под ред. Ю.М. Антонына. – М., 1992. – С. 22-23; Постановление Правительства РФ от 04.06.1997 г. № 669 «Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части» // СЗ РФ. – 1997. – № 23. – Ст. 2697; Приказ Минобороны РФ от 29.07.1997 г. № 302 «О правилах отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими» // Российские вести. – 1997. – № 240; Указ Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 47. – Ст. 5749.

Задержание, арест, заключение под стражу и содержание под стражей, по сути, есть лишение свободы⁹.

Исходя из вышеизложенного, представляется верным под понятием «содержащиеся в местах лишения свободы» понимать, применительно к избирательному праву, все места отбывания различных видов уголовных наказаний в условиях строгой физической изоляции от общества.

Избирательный закон также устанавливает ограничения пассивного избирательного права в отношении лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость¹⁰. Ограничения пассивного права для указанной категории граждан относятся, как представляется, к ограничениям, применяемым на основании нравственной оценки гражданина, его отношения к признанным и установленным в законах нравственным и иным ценностям общества.

Изучение вопроса об ограничениях пассивного избирательного права по конкретным группам граждан, совершивших преступление, показывает, что в избирательный закон можно было бы внести определенные дополнения.

Так, в отношении граждан, отбывших уголовное наказание, ограничение пассивного избирательного права применяется к лицам, имеющим неснятую и непогашенную судимость за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, а также за совершение преступлений экстремистской направленности. Установление только указанных ограничений не отражает в полной мере современных реалий и необходимости улучшения качества народного представительства. Закон оставляет возможность проникновению организованной преступности в органы власти гражданам, совершившим преступления, которые вызывают большой резонанс в обществе.

⁹ Постановление КС РФ от 16.06.2009 г. № 9-П // РГ. – 2009. – № 4995.

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ Ст. 4 ч. 3.2 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

К примеру, Уголовный закон устанавливает ряд преступлений средней тяжести, но по направленности они относятся к коррупционным и террористическим, а также совершенным в отношении детей, против общественной нравственности и т.д. В Избирательном законе эти обстоятельства не учитываются.

Также игнорируются такие факторы, как устойчивое, продолжавшееся длительное время противоправное поведение (рецидив преступлений); организация преступной группы; участие в преступном сообществе (преступной организации).

Не установлено ограничений пассивного избирательного права в отношении условно осужденных граждан. Между тем, это создает ситуации, когда лицо, совершившее тяжкое преступление, избирается в народное представительство. Суд может применить условное осуждение при наказании в виде лишения свободы на срок до восьми лет, то есть за совершение также и тяжкого преступления. Но при отмене условного осуждения возможно и снятие судимости. Таким образом, установленные ограничения пассивного избирательного права по признаку судимости, в этом случае уже не действуют¹¹. К примеру, депутатом Законодательного собрания Красноярского края стал гражданин, осужденный к наказанию в виде лишения свободы сроком на 6 лет и 6 месяцев (т.е. за тяжкое преступление) по ч. 1 ст. 105 (умышленное убийство), ч. 2 ст. 222 (незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенные группой или по предварительному сговору), с применением ч. 3 ст. 33 (организатор совершения преступления или руководитель исполнения, а равно лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) либо руководившее ими). Суд применил

¹¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198; Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 г. № 729 «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности» // СЗ РФ. – 1997. – № 25. – Ст. 2947.

условное осуждение. В итоге уже до истечения 5 лет испытательного срока организатор преступной группы оказался в депутатах¹².

Много вопросов вызывает реализация пассивных избирательных прав граждан, содержащихся в следственных изоляторах и имеющих в отношении себя обвинительные приговоры, не вступившие в законную силу. Пользуясь тем, что до дня вступления обвинительного приговора в законную силу гражданин считается несудимым, такие лица используют возможность избираться в народное представительство. Так, гражданин, осужденный к десяти годам лишения свободы за умышленное убийство, пытался выдвинуться кандидатом в депутаты Государственной Думы и в Президенты Российской Федерации¹³.

Исходя из вышеизложенного, предлагается ввести в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» следующие изменения и дополнения по вопросу реализации пассивного избирательного права граждан, совершивших преступления:

1. Содержание понятия «содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» изложить в следующей редакции: вариант а) не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах отбывания уголовных наказаний в условиях строгой изоляции от общества; вариант б) не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, а также отбывающие уголовные наказания в других учреждениях в условиях строгой изоляции от общества.

2. Не имеют права быть избранными при наличии неснятой и (или) непогашенной судимости граждане, совершившие преступления, относящиеся к террористическим, экстремистским и коррупционным; направленные против половой неприкосновенности и половой

¹² Определение КС РФ от 12.05.2003 г. № 168-О // Вестник КС РФ. – 2004. – № 1.

¹³ Определение КС РФ от 01.10.2009 г. № 1053-О-О // Вестник ЦИК РФ. – 2009. – № 9.

свободы, здоровья населения и общественной нравственности, избирательных прав, государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, мира и безопасности человечества.

3. Не имеют права быть избранными: в течение 10 лет после снятия и (или) погашения судимости – граждане, признанные организаторами преступного сообщества (преступной организации), а также устойчивой вооруженной группы (банды); в течение 5 лет после снятия и (или) погашения судимости – граждане, совершившие преступление в составе преступного сообщества (преступной организации), а также устойчивой вооруженной группы (банды); в течение 10 лет после снятия и (или) погашения судимости – имеющие рецидив преступлений, признанный особо опасным; в течение 6 лет после снятия и (или) погашения судимости – имеющие рецидив преступлений, признанный опасным; в течение одного года после снятия и (или) погашения судимости – осужденные условно и в отношении которых назначено наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет; в течение 3 лет после снятия и (или) погашения судимости – осужденные условно и в отношении которых было назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 5 лет; граждане, содержащиеся под стражей, в отношении которых вынесен обвинительный приговор, не вступивший в законную силу.