

# Принцип пропорциональности

**КОГДА в избирательном процессе возникают ситуации, при которых цель, заложенная в нормативном акте при его принятии, и цель, реализуемая отдельным участником избирательной кампании, противоречат друг другу, временно следует выбрать наиболее значимую из них. Это может быть достигнуто посредством использования принципа пропорциональности, который характерен для правовых систем европейских государств. В литературе его возникновение часто связывается с традициями германского конституционализма и доктриной прусского административного права. Этот принцип, включающий в себя три элемента – адекватность, необходимость, соразмерность (иногда понимаемых как степени контроля), выводится судебной практикой из положений конституции и применяется главным образом в сфере защиты прав человека.**

Современное содержание принципа пропорциональности во многом сформировалось под влиянием практики Европейского Суда по правам человека.

## Статус преткновения

Применению принципа пропорциональности судебными органами Российской Федерации способствовало закрепление его основ в части 3 статьи 55 Конституции РФ и признании Конституцией РФ в избирательном праве человека (ЕСПЧ), в

отношении, а попытка определить и дать оценку мотивам и умыслу принятого решения.

## Пораженные в правах

Принцип пропорциональности использовался ЕСПЧ и при рассмотрении жалобы, которая касалась запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного частью 3 статьи 32 Конституции РФ. Заявители по делу, российские граждане Сергей Анчугов и Владимир Гладков, в силу этого запрета не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Предпринималась попытка опротестовать этот запрет в Конституционном Суде. Однако в рассмотрении жалобы отказывались, поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционным Судом РФ было неподведомственно. Поданные Анчуговым и Гладковым в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий, как отмечается в решении Европейского Суда по правам человека, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись.

ЕСПЧ согласился, что государство имеет широкое усмотрение в отношении избирательного права, однако оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок такового не является. В своем решении по делу №1157/04 и 15162/05 «Анчугов и Гладков против России» суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмиру-

емого законодательства, но и для российской правовой науки. Еще в начале XX века российский юрист и публицист Владимир Гессен писал о необходимости ограничения избирательных прав лиц, которые «совершили преступление деяния позорящего свойства или присуждены к позорящему наказанию по суду».

## Конституция главнее

Также можно согласиться с Валерием Зорькиным, который отмечает, что «Конституция Российской Федерации в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положениями 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».

Эту точку зрения разделяет Борис Эбзев, который считает, что Конституция России в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу части 1 статьи 15 всегда обладает безусловным верховенством.

Несмотря на это, в своем решении ЕСПЧ отметил, что государство несет ответственность по статье 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод независимо от вида акта, нару-

шения. В этом отношении интересно дело, связанное с выборами главы Каргатского района Новосибирской области. Муниципальная избирательная комиссия Каргатского района Новосибирской области обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата на должность главы Каргатского района Новосибирской области П., сославшись на то, что последний в ходе избирательной кампании осуществлял подкуп избирателей: 29 ноября 2008 года во время проведения публичного предвыборного мероприятия в селе Маршанское в сельском доме культуры П. лично бесплатно раздавал цветы и конфеты, сопровождая эти действия призывами прийти на выборы и голосовать за него. Суд Каргатского района удовлетворил требование муниципальной избирательной комиссии.

Новосибирский областной суд с выводами суда первой инстанции не согласился. В кассационном решении отмечалось, что в судебном заседании не был установлен факт именно подкупа избирателей. Допрошенные судом свидетели показали, что П. дарил цветы и конфеты не всем избирателям, а только некоторым многоразовым матерям, поздравляя их с Днем матери. Решение кассационной инстанции фактически расширило содержание пункта 2 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с ним кандидат, избирательный объединением, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также им самим и организациям при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей, в том числе и вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности. По мнению суда, по общему правилу кандидат не обладает правом вручать подарки, но исключение составляет кандидат, на которого кандидаты могут в качестве поздравления вручать подарки и иные материальные ценности. Суд фактически признал, что совершение кандидатом действия не могло считаться подкупом на результаты голосования в конкретной избирательной кампании.

При этом за рамками судебного решения осталась проблема финансирования деятельности, связанной с вручением подарков. В случае если они приобретаются из средств избирательного фонда, то вручение подарков является составной частью избирательной кампании кандидата, так как в соответствии с пунктом 2 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» средства избирательных фондов могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании. Если подарки приобретались не из средств избирательного фонда, то фактически мы выводим деятельность, связанную с их вручением кандидатом в период избирательной кампании и направленную на формирование позитивного мнения о кандидате, за рамки избирательной кампании.

## «Примечания» не важны

Российская избирательная практика показывает, что использование принципа пропорциональности позволяет в ходе правоприменения не только выявлять основную цель правовой нормы, но и избежать ее подмены второстепенной или промежуточной. Так, решением Новосибирского областного суда от 20 ноября 2001 года №13-2001 была удовлетворена жалоба на решение окружной избирательной комиссии по выборам депутата Новосибирского областного Совета депутатов. Избирательная комиссия отказала в регистрации кандидату на основании того, что была нарушена форма подписного листа, установленная законом. Нарушение заключалось в отсутствии в нем «Примечания», в котором указывается информация о судимости кандидата, наличии у него депутатского мандата. По мнению суда, отсутствие «Примечания» не является основанием отказа в регистрации кандидата. Подобный подход нашел отражение и в решениях вышестоящих инстанций.

## «Примечания» не важны

С нарушением правил оформления подписного листа связано дело, возникшее в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

Кандидат по одномандатному округу № 11 К. в заявлении о самовыдвижении, поданном в избирательную комиссию 17 июля 2013 года, указал о принадлежности к одной из политических партий. С 19 июля его членство в политической партии было прекращено. Проводя проверку подписных листов, представленных 24 июля, избирательная комиссия установила нарушение, заключающееся в несоответствии сведений в заявлении о согласии баллотироваться и подписных листах, в последних отсутствовало указание на членство в политической партии. Это обстоятельство, наряду с другими, стало основанием для принятия избирательной комиссией решения об отказе в регистрации, которое было обжаловано К. в суде.

Оценивая обстоятельства дела, суд отметил, что сообщение об изменении ранее представленных сведений, которое носит заявительный характер и осуществляется по инициативе кандидата, в установленные законом сроки в избирательную комиссию от К. не поступало. Поскольку заявитель заведомо знал о прекращении своего членства в политической партии, суд находит несостоятельным довод, что кандидат должен был узнать



о нарушении правил оформления подписного листа связано дело, возникшее в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области. Кандидат по одномандатному округу № 11 К. в заявлении о самовыдвижении, поданном в избирательную комиссию 17 июля 2013 года, указал о принадлежности к одной из политических партий. С 19 июля его членство в политической партии было прекращено. Проводя проверку подписных листов, представленных 24 июля, избирательная комиссия установила нарушение, заключающееся в несоответствии сведений в заявлении о согласии баллотироваться и подписных листах, в последних отсутствовало указание на членство в политической партии. Это обстоятельство, наряду с другими, стало основанием для принятия избирательной комиссией решения об отказе в регистрации, которое было обжаловано К. в суде.

## Не ясно? Уточните!

В контексте разрешения избирательных споров принцип пропорциональности можно рассматривать в качестве одного из правовых средств, позволяющих гарантировать реализацию публичного интереса в условиях демократического государства, соблюдать баланс интересов различных его участников в процессе правоприменения. Этот принцип, достаточно широко используемый Конституционным Судом, может послужить средством разрешения коллизии между положениями Конституции Российской Федерации и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, выявленной решением ЕСПЧ «Анчугов и Гладков против России». Необходимо отметить, что положения, определяющие процесс реализации решений ЕСПЧ на территории России, закреплены в Конституции РФ и Федеральном законе от 15 июля 1995 года №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», нашли развитие в постановлении Конституционного Суда от 6 декабря 2013 года №27-П (по делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пункта 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации) в связи с запросом президента Ленинградской области кандидата должен был узнать

от избирательной комиссии о возникшем несоответствии между заявлением о согласии баллотироваться и подписными листами, позволяющие пересматривать вступившее в силу судебное постановление при наличии противоположных позиций Конституционного Суда Российской Федерации и ЕСПЧ относительно соответствия положений национального законодательства, примененных в конкретном деле, Конституции РФ и Конвенции, во взаимосвязи не противоречат Конституции РФ. По своему конституционно-правовому смыслу они предполагают, что суд общей юрисдикции может по заявлению гражданина, жалоба в Конституционный Суд ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, начать производство по пересмотру судебного постановления в связи с тем, что ЕСПЧ установил нарушение Конвенции в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции гражданского дела.

## Не ясно? Уточните!

Если, по мнению суда общей юрисдикции, исполнить постановление ЕСПЧ невозможно без признания неконституционными законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд констатировал отсутствие нарушения ими прав заявителя в конкретном деле, то суд общей юрисдикции вправе приостановить производство и подать в Конституционный Суд запрос о проверке этих законоположений. Исходя из логики этого решения, только орган конституционного контроля Российской Федерации может решить вопрос о применении нормы правовых норм, которые мешают исполнению постановления Европейского Суда, но при этом не были признаны неконституционными. Факт того, что ЕСПЧ поставил под сомнение соответствие российской нормы закона Европейской конвенции, позволяет Конституционному Суду по своему усмотрению проверить эту норму. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный Суд 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 ЕСПЧ. Фактически в рассмотренном контроле Российской Федерации может лежать установление соразмерности тяжести преступления лицу, находящегося в местах лишения свободы по приговору суда, сроку лишения активного избирательного права. Подобное решение будет соответствовать рекомендациям ЕСПЧ, который считает, что российские власти могут истребовать любые доступные им способы устранить нарушение.

Суд признал, что положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ЕСПЧ относительно соответствия положений национального законодательства, примененных в конкретном деле, Конституции РФ и Конвенции, во взаимосвязи не противоречат Конституции РФ. По своему конституционно-правовому смыслу они предполагают, что суд общей юрисдикции может по заявлению гражданина, жалоба в Конституционный Суд ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, начать производство по пересмотру судебного постановления в связи с тем, что ЕСПЧ установил нарушение Конвенции в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции гражданского дела.

## Не ясно? Уточните!

Если, по мнению суда общей юрисдикции, исполнить постановление ЕСПЧ невозможно без признания неконституционными законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд констатировал отсутствие нарушения ими прав заявителя в конкретном деле, то суд общей юрисдикции вправе приостановить производство и подать в Конституционный Суд запрос о проверке этих законоположений. Исходя из логики этого решения, только орган конституционного контроля Российской Федерации может решить вопрос о применении нормы правовых норм, которые мешают исполнению постановления Европейского Суда, но при этом не были признаны неконституционными. Факт того, что ЕСПЧ поставил под сомнение соответствие российской нормы закона Европейской конвенции, позволяет Конституционному Суду по своему усмотрению проверить эту норму. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный Суд 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 ЕСПЧ. Фактически в рассмотренном контроле Российской Федерации может лежать установление соразмерности тяжести преступления лицу, находящегося в местах лишения свободы по приговору суда, сроку лишения активного избирательного права. Подобное решение будет соответствовать рекомендациям ЕСПЧ, который считает, что российские власти могут истребовать любые доступные им способы устранить нарушение.



которых этот принцип получил наиболее развитие в качестве средства обоснования решения, в том числе и по делам, связанным с защитой избирательных прав. Так, ЕСПЧ было удовлетворено заявление Юрия Скуратова, которому было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы четвертого созыва на основании отказа в регистрации могла быть недостаточность сведений, представляемых кандидатом для регистрации, и отсутствие необходимых документов. По мнению ЕСПЧ, выводы правоприменительных органов Российской Федерации не были основаны на нормах закона или практике его толкования: «Нельзя серьезно утверждать, что различие между должностью профессора кафедры и исполняющего обязанности заведующего этой же кафедрой могло бы ввести избирателей в заблуждение».

Европейский Суд по правам человека, мотивируя свою правовую позицию положением статьи 3 Протокола №1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 года), попытался определить «законодательную цель», к которой стремился российский власти при принятии решения об отстранении Скуратова от участия в выборах. Как отмечается в литературе, фактически при рассмотрении этого дела ЕСПЧ определял не соответствие принятого решения нормам материального закона, применяемого к данным право-

вым правом. ЕСПЧ посчитал, что запрет, предусмотренный статьей 32 Конституции Российской Федерации, нарушает статью 3 Протокола №1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решение о лишении избирательных прав должно принимать судья с учетом всех конкретных обстоятельств.

С одной стороны, можно согласиться с положением, обосновывающим решение ЕСПЧ: 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 (УК РФ), но предусмотренной Конституцией Российской Федерации. Подход, связывающий возможность ограничения избирательных прав со сроками судимости, нашел отражение в постановлении Конституционного Суда от 10 октября 2013 года №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 УК РФ в связи с жалобами граждан Г.Б. Агостра, А.Л. Казакова, А.Ю. Крацова, А.В. Курьянинова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова». Конституционный Суд отметил, что сроки вводимых Федеральным законом ограничений пассивного избирательного права по общему правилу должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных УК РФ.

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 рос-

шающего права, предусмотренные Конвенцией и Протоколами к ней.

Необходимо отметить, что аналогичное решение по вопросу запрета участвовать в выборах лицам, находящимся в местах лишения свободы по приговору суда, было принято Комитетом по правам человека ООН по делу «Деннис Евджокич и Артем Резакон 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 совершением преступления, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору.

Проводя анализ решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России», следует отметить, что позиция, выработанная высшими инстанциями, является исключительным подходом суда в определении рамок реализации субъективного избирательного права регулировании в Российской Федерации. Аналогичный подход нашел отражение в решении ЕСПЧ по делу «Хёрст против Соединенного Королевства», в котором обращалось внимание на «отсутствие рационального обоснования существования нормы закона, направленной на лишение лиц избирательных прав, осужденных за совершение преступления».

## Подкуп конфетам

Применение пропорциональности чаще всего характерно для избирательных споров, связанных с отменой регистрации кандидата, когда судья оценивает действия избирательной комиссии кандидата, и его возможное влияние на результаты голосо-

