

О СУДИМОСТИ И ПАССИВНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье проведен анализ норм Российского законодательства в части ограничения пассивного избирательного права граждан, имеющих (имевших) судимость. Рассмотрена практика их применения избирательными комиссиями и судами. Акцентом статьи выступает обязанность кандидатов указывать сведения о судимости в заявлении о согласии баллотироваться. Затронута тема актуальности информирования избирателей о декриминализованных судимостях кандидатов. Сформулированы пожелания законодателю в части конкретизации избирательного законодательства.

Ключевые слова: выборы, кандидат, пассивное избирательное право, сведения о судимости, декриминализация.

ABOUT CRIMINAL RECORD AND PASSIVE ELECTORAL RIGHT

Abstract. The article analyzes the norms of the Russian legislation in terms of restriction of passive suffrage of citizens with a criminal record. The practice of their application by election commissions and courts is considered. The emphasis of the article is the obligation of candidates to indicate information about criminal record in the application for consent to run. Discussed the relevance of informing voters about decriminalised convictions of the candidates. The wishes of the legislator in terms of specification of the electoral legislation are formulated.

Keywords: election, candidate, passive electoral right, information about criminal records, decriminalization.

«Пассивное избирательное право — право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» — такое определение содержится в подпункт 27 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее — Закон об основных гарантиях). Вопросы реализации пассивного избирательного права возникают обычно у кандидатов в отношении соперников, при этом сомнению в законности подвергаются документы, принятые соответствующими избирательными комиссиями.

ОФИЦЕРОВ Андрей Сергеевич — председатель избирательной комиссии Тамбовской области, г. Тамбов

¹ Российская газета. 15 июня 2002 года.

Закон об основных гарантиях в статье 4 определяет рамки возможного ограничения пассивного избирательного права. Вместе с тем, для реализации права быть избранным гражданину, обладающему пассивным избирательным правом, необходимо выполнить ряд формальных требований: обеспечить в рамках закона процедуру выдвижения, представить в соответствующую избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации, при этом соблюсти все ограничения, связанные со статусом кандидата.

В данной статье предлагается провести анализ положений Закона об основных гарантиях, которые обязывают кандидата в заявлении о согласии баллотироваться указывать сведения о судимости, а если судимость снята или погашена, — также сведения о дате снятия или погашения судимости (п. 2¹ ст. 33). Тем же Законом (подп. 58 ст. 2) определено, *что сведения о судимости кандидата — сведения о когда-либо имевшихся судимостях с указанием номера (номеров) части (частей), пункта (пунктов), а также наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации.*

Анализ научных исследований обозначенных норм дает возможность сделать вывод об актуальности темы и вместе с тем о неполном ее раскрытии. Среди современных исследований следует выделить ряд научных работ Н.Ю. Турищевой [1, 2], в которых проведен анализ правоприменительной практики в части ограничения пассивного избирательного права в связи с судимостью граждан России, приведены примеры зарубежной законодательной практики по данному направлению.

Ситуация, в которой кандидат не указал в заявлении о согласии баллотироваться сведения о судимости, при том, что был обязан это сделать, в практике является достаточно распространенным явлением. В большинстве случаев последовательность событий следующая: кандидат не указывает в заявлении о согласии баллотироваться сведения о судимости; в соответствующую избирательную комиссию приходит ответ на запрос о судимости кандидата из органов внутренних дел, содержащий сведения о существующей в настоящее время или когда-либо имевшейся судимости; соответствующая избирательная комиссия принимает решение об отказе в регистрации кандидата. Подобные эпизоды в различных вариациях описаны и проанализированы в одной из статей Турищевой «Судимость как элемент правового статуса кандидата в депутаты» вопросы правоприменения» [2].

По нашему мнению, представляет интерес ситуация, при которой кандидат не указал сведения о судимости, что нашло подтверждение в информации, предоставленной органами внутренних дел, но после его победы на выборах

судимость была обнаружена. Следует сразу оговориться, что ограничений пассивного избирательного права на момент выдвижения у кандидата Д. (будем назвать его так) не было.

На основных выборах в законодательный (представительный) орган власти региона кандидат Д. был выдвинут политической партией по одномандатному избирательному округу. В заявлении о согласии баллотироваться он не указал сведения о своей ранее имевшейся судимости. Избирательная комиссия, организующая выборы (далее — комиссия), направила запрос в органы внутренних дел на предмет проверки указанных (неуказанных) в заявлении сведений. В установленный срок комиссия получила ответ, подтверждающий отсутствие у гражданина Д. судимости; в установленном порядке кандидат был зарегистрирован. В ходе голосования Д. получил относительное большинство голосов (44,1 %) избирателей на округе при явке в 44,5 процента избирателей и стал депутатом законодательного (представительного) органа региона.

После того, как результаты выборов были определены, кандидат А. (оппонирующий кандидат), который соперничал в округе с кандидатом Д., направил в суд заявление о нарушении избирательного права кандидатом, в котором было указано, что Д. в своем заявлении о согласии баллотироваться не указал сведения об имевшейся судимости, при том, что судимость была. Кандидат А. на основании подпункта «е» пункта 2 статьи 77 Закона об основных гарантиях просил суд отменить постановления комиссий о результатах выборов по одномандатному округу и общих результатах выборов. Данная норма предполагает, *что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов в случае установления одного из следующих обстоятельств: установление иных нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.*

Таким нарушением, по мнению заявителя, стало неисполнение обязанности кандидата — указывать сведения о судимости в заявлении о согласии баллотироваться. Соответственно, комиссия не указала эти сведения в информации о кандидате на информационном стенде и в избирательном бюллетене. Кандидат А. посчитал, что такое нарушение не дает возможности достоверно определить волеизъявление избирателей, так как они не располагали полной информацией о кандидате Д., в частности о том, что Д. был осужден по уголовной статье, а если бы знали, то не отдали бы свои голоса за такого кандидата.

Проанализируем ситуацию с судимостью. Действительно кандидат Д. был осужден в 2000 году приговором районного суда по части 1 статьи 228 Уголовного кодекса Российской Федерации² (далее — УК РФ) к одному

² СЗ РФ. 1996 г. № 25. Ст. 2954.

году лишения свободы условно с испытательным сроком один год. При рассмотрении искового заявления А. в суде выяснилось, что такое решение было, но в связи с принятием Федерального закона от 5 января 2006 года № 11-ФЗ «О внесении изменений в статью 228 Уголовного кодекса Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца второй статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»³ и принятых во исполнение этого закона постановлений Правительства Российской Федерации, деяния, за которые Д. понес наказание в 2000 году, не признаются преступлением, а образуют состав административного правонарушения. В соответствии с частью 1 статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации «уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Уголовный закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет».

Интересно отметить, что избирательная комиссия и представитель прокуратуры в ходе судебного заседания посчитали требования истца законными и подлежащими удовлетворению. Такая позиция имела под собой основанием право избирателей знать о том, что кандидат Д. совершил преступление.

Однако суд, принимая во внимание все обстоятельства, связанные с декриминализацией деяния, совершенного кандидатом Д., а также требование Закона об основных гарантиях указывать когда-либо имевшуюся судимость, если она в действующей редакции УК РФ является преступлением, отказал в удовлетворении исковых требований кандидата А. Состоятельность данного подхода была подтверждена и в апелляционном определении судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21 июня 2017 года №13-АПГ17-3⁴. В частности, было отмечено, что, *«Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции правомерно не усмотрел в действиях Д. нарушений избирательного законодательства, обоснованно признал несостоятельным довод административного истца об обязанности в соответствии с требованиями пункта 2.1. статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ сообщить сведения о погашенной судимости по приговору районного суда от 2000 года по части 1 статьи 228 Уголовного кодекса Российской Федерации, как основанный на ошибочном толковании норм материального права.*

³ Парламентская газета. 13 января 2006 г. № 2-3.

⁴ Документ опубликован не был. Источник СПС «ГАРАНТ ЭКСПЕРТ»

Позиция суда первой инстанции основана на правильном применении норм законодательства, регулирующие возникшие отношения...

Сведения о судимости кандидата — сведения о когда-либо имевшихся судимостях с указанием номера (номеров) и части (частей), пункта (пунктов), а также наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации. Из содержания приведенной нормы следует, что федеральный законодатель обязывает кандидата сообщить сведения о своей судимости за уголовно наказуемые деяния, которые таковыми являются и на день подачи заявления о согласии баллотироваться кандидатом в депутаты.

Такое толкование согласуется с имеющими прямое действие положениями части 2 статьи 54 Конституции Российской Федерации о том, что в случае устранения ответственности за правонарушение — в связи с изменением смысла устанавливающего ее закона — этому изменению придается обратная сила...».

Наличие множества мнений по поводу изложенных судебных обстоятельств приводит к выводу о некорректности формулировки определения «сведения о судимости», изложенной в Законе об основных гарантиях, что создает сложности применения на практике. Как справедливо отмечает Н.Ю. Турищева, «Согласно положениям избирательного законодательства, сведения о судимости должны быть указаны лишь за те деяния, которые признаются преступлением действующим УК РФ. Оценка указанных обстоятельств, в том числе в случае, если кандидат был осужден по уголовному закону другого государства, вменяется в обязанность избирательной комиссии, осуществляющей регистрацию кандидатов и списков кандидатов» [2]. Данное суждение следует уточнить в части действующего УК РФ, а именно, в действующей редакции УК РФ.

В практике судебных органов до недавнего времени отсутствовал единый подход в разрешении подобных дел. Обратимся к обстоятельствам 2014 года, при которых гражданину было отказано в регистрации кандидатом в депутаты представительного органа муниципального округа, а в качестве самостоятельной причины для отказа был указан факт сокрытия судимости. Действительно, кандидат в декабре 1997 года был осужден за совершение преступления, предусмотренного статьей 200 «Обман потребителей» УК РФ (утратила силу на основании Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ), к шести месяцам исправительных работ с удержанием в доход государства десяти процентов заработной платы и освобожден от назначен-

ного наказания на основании статьи 78 данного Кодекса в связи с истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Кандидат обратился в суд, полагая в том числе, что не должен был указывать сведения о судимости, поскольку он хотя и был признан приговором суда виновным в совершении преступления, но, как лицо, освобожденное от наказания в связи с истечением срока давности, в силу части 2 статьи 86 УК РФ считается несудимым. Согласившись с таким доводом, суд первой инстанции *заявление удовлетворил* частично, признав отказ в регистрации кандидатом в депутаты незаконным в части его обоснования ссылкой на сокрытие кандидатом сведений о судимости, и исключив это обоснование из решения избирательной комиссии.

Апелляционным определением судебная коллегия по гражданским делам суда субъекта Российской Федерации *отменила* решение суда первой инстанции в указанной части, поскольку пришла к выводу, что *для целей Закона об основных гарантиях значение имеет сам факт осуждения кандидата за совершение преступления, а не те правовые последствия, которые возникают в связи с освобождением от назначенного судом наказания; факт постановления в отношении кандидата обвинительного приговора с последующим освобождением от наказания охватывается понятием «сведения о судимости», а потому тот был обязан указать в заявлении о согласии баллотироваться эту информацию, чего он не сделал, т.е. сообщил заведомо недостоверные о себе сведения*. Обращает на себя внимание тот факт, что деяние, за которое кандидат был осужден, на момент подачи заявления о согласии баллотироваться не являлось преступлением (было декриминализовано).

Вышеописанная ситуация стала предметом предварительного изучения Конституционного Суда Российской Федерации, который вынес определение от 10 марта 2016 года № 451-О⁵. Данным определением Конституционный Суд обоснованно отнес вопрос возникшего спора к компетенции судов общей юрисдикции.

В частности в пункте 5 мотивировочной части определения указано что: *«Проверка же законности правоприменительных решений по делу Д.В. Бабича, в том числе с точки зрения оценки отнесения или неотнесения в соответствии с действующей редакцией оспариваемых положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к подлежащим представлению в избирательную комиссию не только сведений об имеющейся, снятой или погашенной судимости, но и сведений о вынесенном и вступившем в силу обвинительном приговоре, в частности в случае, если данным приговором гражданин освобожден от уголовного наказания, а равно как и установление того, было ли декриминализовано совершенное им деяние, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье*

⁵ Сайт Конституционного Суда РФ (<http://www.ksrf.ru>).

125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится».

Тем не менее, интересна позиция Конституционного Суда, выраженная в пункте 3.2 мотивировочной части вышеуказанного определения: «Однако поскольку для целей избирательного законодательства сам факт совершения кандидатом того или иного преступления, установленный приговором, является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями личности кандидата на выборную должность, постольку исполнение гражданином обязанности сообщить в заявлении о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу сведения о вынесении в отношении него обвинительного приговора (наряду с освещением иных данных, таких как гражданство, сведения о размере и об источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах и др., — статья 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») выступает одним из условий реализации пассивного избирательного права.

Таким образом, нет оснований подвергать сомнению компетенцию федерального законодателя установить — в целях оценки избирателями репутации кандидата на выборную должность — требование о представлении лицом при его выдвижении в качестве кандидата сведений об осуждении с последующим освобождением от наказания. Данное требование, выступая в качестве условия реализации пассивного избирательного права, а не как его ограничение, конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте не нарушает».

Если говорить о практике Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам рассматриваемой темы, нельзя оставить без внимания Постановление 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 6 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»⁶. Данным постановлением Конституционный Суд Российской Федерации обязал федерального законодателя определить сроки ограничения пассивного избирательного права для граждан, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, вместо пожизненного лишения пассивного избирательного права. Предписание было исполнено Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ

⁶ Российская газета. 2013. 23 октября. № 238.

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷.

Состоятельность ограничения пассивного избирательного права для граждан, осужденных приговором суда за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления оговорена в пункте 4 мотивирующей части вышеуказанного Постановления Конституционного Суда: *«...За пределами уголовно-правового регулирования судимость приобретает автономное значение и влечет за собой не уголовно-правовые, а общеправовые, опосредованные последствия, которые устанавливаются не Уголовным кодексом Российской Федерации, а иными федеральными законами исходя из природы и специфики регулирования соответствующих отношений, не предполагающих ограничений уголовно-правового характера. В таких случаях возможные ограничения прав (в том числе связанные с занятием публичной должности), не будучи уголовным наказанием, тем не менее являются общеправовым последствием судимости, а потому сроки, на которые они вводятся, по общему правилу, также должны соответствовать срокам судимости»*.

В пункте 3 постановляющей части документа предписано: *«Признать положения подпункт «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 10 УК Российской Федерации в их взаимосвязи — в той мере, в какой данные законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, служат основанием для отказа в восстановлении пассивного избирательного права гражданам, которые были осуждены к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенные ими деяния более не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями — не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 32 (части 1, 2 и 3) и 54 (часть 2)»*.

К выводу о неоднозначном прочтении понятия «судимость» приходит и Турищева: «Допускаемое подчас смешение уголовно-правового и общеправового содержания понятия судимости при отсутствии четких критериев их разграничения для целей избирательного законодательства способно вызвать диаметрально противоположные подходы к оценке сходных обстоятельств» [2].

Проецируя данные суждения на конкретные ситуации, соответствующим образом должен трактоваться подпункт 58 статьи 2 Закона об основных гарантиях. В частности, слова *«признаваемые преступлением действующим Уголовным Кодексом Российской Федерации»* следует понимать как *«действующей на момент подачи заявления о согласии баллотироваться редакции Уголовного кодекса Российской Федерации»*. Между тем эта

⁷ Российская газета. 2014. 25 февраля. № 44.

трактовка не очевидна и не вытекает из буквального прочтения данного в Законе об основных гарантиях определения, что не допустимо и требует реакции законодателя.

Основной вывод проведенного анализа норм и практик для организаторов и участников избирательного процесса состоит в следующем: *если у кандидата имелась судимость за преступление, которое в действующей на момент подачи заявления о согласии баллотироваться редакции Уголовного кодекса Российской Федерации не является преступлением, то и указывать сведения о такой судимости в соответствующем заявлении кандидат не обязан.*

Представляется, что данный вывод значительно расширяет круг пользователей пассивного избирательного права. Многие кандидаты не соглашались идти на выборы, понимая, что неограниченный круг людей узнает об имевшейся судимости. Более того, целый ряд политических партий отказывается выдвигать кандидатами ранее судимых граждан, вне зависимости от категорий совершенных преступлений (включая и судимости по декриминализованным статьям). Таким образом, политические партии получают право выдвигать кандидатов с декриминализованной судимостью без ущерба для репутации. Кандидаты, имеющие судимость по соответствующим статьям не обязаны ее обнародовать, избирательные комиссии не информируют избирателей об имевшейся (декриминализованной) судимости кандидата. Все участники реализации пассивного избирательного права получают дополнительные гарантии. Избиратели же будут лишены возможности знать о том, что кандидат имеет судимость по статье УК РФ, которая была исключена из категории тяжкой.

Список литературы

1. Турищева Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Государство и право. 2013. № 10. С. 63–71.
2. Турищева Н.Ю. Судимость как элемент правового статуса кандидата в депутаты: вопросы правоприменения // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 64–67.