

В Конституционный Суд Российской Федерации
по делу о возможности исполнения постановления
Европейского Суда по правам человека от 4 июля
2013 года по жалобам № 11157/04 и 15162/05
«Анчугов и Гладков против Российской
Федерации»

**от Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»**

129090, Москва, ул. Щепкина, д. 8
почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140
тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35
факс: (495) 608-69-15
эл. почта: info@mail-ilpp.ru
http://www.ilpp.ru

Заключение

**о толковании статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации
для целей определения возможности исполнения
постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года
по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»**

I. Введение

1. На рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации (*далее* – Конституционный Суд, Суд) находится дело о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по жалобам № 11157/04 и 15162/05 «Анчугов и Гладков против Российской Федерации». Настоящее дело является первым делом, которое Конституционный Суд рассматривает в порядке главы XIII.1 («Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека») Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции от 14 декабря 2015 года) (*далее* – ФКЗ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ).
2. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Министерства юстиции Российской Федерации, в котором оно просит Суд признать невозможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека (*далее* – Европейский Суд) по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (*далее также* – постановление). В данном постановлении Европейский Суд установил нарушение Российской Федерацией статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* – Конвенция) в той мере, в какой в Российской Федерации все лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, лишены права избирать (активного

избирательного права) в силу статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Европейский Суд признал, что установленный статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации запрет не отвечает принципу соразмерности, поскольку носит «общий, автоматический и неизбирательный характер» и применяется ко всем лицам, осужденным к лишению свободы, «независимо от продолжительности наказания и независимо от природы или тяжести совершенного ими преступления и их индивидуальных обстоятельств» (пункты 101, 103, 107 постановления). Министерство юстиции Российской Федерации полагает, что истолкование положений Конвенции, данное Европейским Судом в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», расходится с Конституцией Российской Федерации.

3. Автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики» (далее – Институт, ИППП) является одним из ведущих правовых центров России в области конституционно-правовых и международно-правовых исследований. Институт представляет настоящее заключение в Конституционный Суд на основании статьи 49 ФКЗ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ и статьи 37 Регламента Суда¹.
4. В соответствии со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. *Предметом настоящего заключения является вопрос о том, исключает ли данное положение – с учетом его системного, исторического и эволюционного толкования – возможность реализации правовой позиции Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерацией.*
5. Далее в настоящем заключении последовательно рассматриваются следующие аспекты поставленного вопроса:
 - (i) *принципы толкования положений Конституции Российской Федерации при рассмотрении дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;*
 - (ii) *нормативное содержание положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации с учетом его системного, исторического и эволюционного толкования;*
 - (iii) *возможные способы исполнения постановления Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерацией.*

¹ Настоящее заключение подготовлено юристами Института Г. В. Вайпаном, О. Г. Подоплеловой, В. Б. Белобородовым. Институт выражает признательность за участие в подготовке настоящего заключения Л. О. Иванову, К. Н. Коротееву, О. Н. Кряжковой, а также А. В. Должикову – за предоставление материалов, использованных при подготовке настоящего заключения.

II. Принципы толкования положений Конституции Российской Федерации при рассмотрении дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека

6. Как следует из статьи 104.3 ФКЗ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ, при рассмотрении дел в порядке главы XIII.1 указанного закона (*далее* — главы XIII.1) Конституционный Суд проверяет возможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией Российской Федерации правового регулирования прав и свобод человека и гражданина. В Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П Конституционный Суд отметил:

...Если органы государственной власти Российской Федерации, к компетенции которых относится обеспечение применения Конвенции как международного договора Российской Федерации, приходят к выводу о том, что... действия и решения, которые требуются для исполнения постановления Европейского Суда по правам человека, могут привести к нарушению положений Конституции Российской Федерации, встает вопрос о действительном смысле этих положений в контексте возникшего противоречия и международных обязательств России (выделено нами. — ИППП).

Таким образом, рассматривая дело в порядке главы XIII.1, Конституционный Суд устраняет возникшую неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации, то есть фактически осуществляет их толкование.

7. При рассмотрении дела в порядке главы XIII.1 подлежит применению общеправовой принцип, согласно которому положения национального права должны, насколько это возможно, толковаться национальными судами в соответствии с международными обязательствами государства, а не вопреки им (*принцип согласованного толкования*, англ. — *consistent interpretation*). Принцип согласованного толкования широко распространен в законодательстве и судебной практике зарубежных государств, включая, к примеру, Австралию², Великобританию³, Израиль⁴, Нидерланды⁵, Польшу⁶, США⁷. Данный принцип, в свою очередь, является

² High Court of Australia (Верховный Суд Австралии). *Minister of State for Immigration and Ethnic Affairs v. Teoh* (1995) 183 CLR 273.

³ Human Rights Act 1998. Article 3(1) («Настолько, насколько это возможно, законы и подзаконные акты должны толковаться и применяться таким образом, который совместим с правами, предоставленными Конвенцией»).

⁴ Supreme Court of Israel (Верховный Суд Израиля). *Kav La'oved Association v. Israel*. HCJ 4542/02. § 37.

⁵ Hoge Raad der Nederlanden (Верховный Суд Нидерландов). *TSM Compagnie d'Assurance Transports v. Geisseler Transport AG*. 16.11.1990. NJ 1992/107.

⁶ Sąd Najwyższy (Верховный Суд Польши). Wyrok z dnia 29 listopada 2005 r. II PK 100/05.

логическим следствием принципа добросовестного выполнения международно-правовых обязательств (*pacta sunt servanda*) (статьи 26 и 27 Венской конвенции о праве международных договоров; преамбула, статья 15 (часть 4), статья 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации). Принцип *pacta sunt servanda* предполагает, что, принимая на себя международно-правовое обязательство, государство должно обеспечить эффективные средства реализации этого обязательства в своей национальной правовой системе. Используя принцип согласованного толкования, национальный суд имеет возможность предотвратить нарушение государством своих международно-правовых обязательств, исходя из принципа разделения властей и принципа согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (Определение Конституционного Суда от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р).

8. Принцип согласованного толкования применим и к толкованию конституционных положений. Так, в соответствии со статьей 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Схожие положения предусмотрены в некоторых зарубежных конституциях непосредственно⁸ либо вытекают из практики высших судов. К примеру, Верховный Суд Канады в одном из своих решений указал:

...Должна действовать презумпция того, что Хартия [Канадская хартия прав и свобод] предоставляет столь же высокий уровень защиты, что и предусмотренный международными документами в области прав человека, которые ратифицированы Канадой⁹.

В решении от 14 октября 2004 года по делу *2 BvR 1481/04* (дело *Görgülü*) Федеральный Конституционный Суд Германии отметил:

Текст Конвенции и правовые позиции Европейского Суда по правам человека служат, на уровне конституционного права, средствами толкования при

⁷ United States Supreme Court (Верховный Суд США). *Murray v. The Charming Betsey*, 6 U.S. 2 Cranch 64, 118 (1804) («...Акт Конгресса никогда не должен быть истолкован таким образом, чтобы это нарушало международное право, если остается какой-либо иной возможный вариант толкования»).

⁸ См., например: *Конституция Испании*, статья 10 (часть 2) («Нормы об основных правах и свободах, признаваемых Конституцией, должны толковаться в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, а также международными договорами и соглашениями по вопросам, ратифицированным Испанией»); *Конституция Южно-Африканской Республики*, статья 39 («Осуществляя толкование Билля о правах, суд, трибунал или форум... обязан принять во внимание международное право»), статья 233 («...Каждый суд должен отдать предпочтение любому разумному толкованию законодательства, которое согласуется с международным правом, по сравнению с любым альтернативным толкованием, которое противоречит международному праву»).

⁹ Supreme Court of Canada (Верховный суд Канады). *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association v. British Columbia* [2007] 2 SCR 391, 434 (§ 70).

определении содержания и объема основных прав и конституционных принципов Основного Закона, при условии, что это не приводит к ограничению или уменьшению защиты основных прав личности в соответствии с Основным Законом. ...Коль скоро применимые методологические стандарты оставляют пространство для толкования и взвешивания интересов, немецкие суды должны отдать предпочтение интерпретации в соответствии с Конвенцией¹⁰.

9. Принцип согласованного толкования, разумеется, не предполагает наделения национальных судов полномочиями по изменению конституционных положений. Так, в соответствии со статьей 64 Конституции Российской Федерации положения главы 2 Конституции Российской Федерации (к числу которых относится статья 32, часть 3, Конституции Российской Федерации) могут быть изменены лишь посредством принятия новой Конституции (статья 135 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем, статьи 64 и 135 Конституции Российской Федерации не должны пониматься как ограничивающие вытекающую из статьи 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации компетенцию Конституционного Суда осуществить толкование какого-либо из положений главы 2 Конституции Российской Федерации, выявив его действительный смысл, при решении вопроса о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. При этом подобное толкование должно, насколько это возможно, стремиться к согласованию положений Конституции Российской Федерации с положениями международного договора Российской Федерации, на которых основано соответствующее решение межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Толкование Конституции Российской Федерации, осуществляемое «в гармонии с Конвенцией таким образом, чтобы скоординировать последствия их регулирования и избежать какого-либо противоречия между ними», обозначено и в самом постановлении Европейского Суда по делу «Анчуглов и Гладков против Российской Федерации» в качестве одного из возможных способов его исполнения (п. 111 постановления).
10. *Таким образом, компетенция Конституционного Суда по толкованию положений Конституции Российской Федерации при решении вопроса о наличии либо отсутствии противоречия между положениями Конституции Российской Федерации и положениями международного договора Российской Федерации должна реализовываться на основе принципа согласованного толкования. Данный принцип предполагает, что при наличии нескольких возможных вариантов истолкования положений Конституции Российской Федерации избирается именно такой вариант, который в максимальной степени позволит избежать нарушения Российской Федерацией своих международно-правовых обязательств.*

¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht (Федеральный конституционный суд Германии). 14.10.2004. 2 BvR 1481/04. § 32, 62.

III. Нормативное содержание положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации с учетом его системного, исторического и эволюционного толкования

11. Анализируя нормативное содержание положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации исходя из, *во-первых*, его места в системе конституционных положений и конкретизирующего данные положения отраслевого законодательства, *во-вторых*, с учетом истории становления данного положения и, *в-третьих*, с учетом последующей эволюции международно-правовых обязательств Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что абсолютный запрет на участие в выборах для лиц, находящихся в местах лишения свободы, не является единственным возможным вариантом истолкования положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Следовательно, отсутствуют препятствия для согласованного толкования положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в свете правовой позиции Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации».

A. Системное толкование

12. В соответствии со статьей 104.3 ФКЗ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ Конституционный Суд, проверяя возможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, оценивает такую возможность с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией Российской Федерации правового регулирования прав и свобод человека и гражданина (главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации). Таким образом, по смыслу данной нормы Конституционный Суд уполномочен осуществить комплексное, системное толкование положений Конституции Российской Федерации и не ограничен необходимостью оценки специального конституционного положения, являющегося предметом рассмотрения, вне его взаимосвязи с иными конституционными предписаниями и с конкретизирующими их нормами отраслевого законодательства.
13. *Во-первых, положение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть истолковано с учетом конституционного принципа соразмерности ограничения прав и свобод граждан.*
14. В соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, закрепляющей данный принцип, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Раскрывая содержание принципа соразмерности применительно к избирательным правам и руководствуясь статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), и 55 (часть 2), Конституционный Суд ранее указывал, что право на свободные выборы может быть ограничено только в целях защиты конституционных ценностей при соблюдении

принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве; такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо — иное ведет к его умалению и отмене; при этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, лишь если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Суда от 30 октября 2003 года № 15-П, от 16 июня 2006 года № 7-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 10 октября 2013 года № 20-П).

15. Требование соразмерности, установленное в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, является по своей природе требованием общего характера и потому в принципе применимо при оценке любых норм, регулирующих объем конституционных прав и свобод, — как прямо закрепленных в Конституции, так и введенных законодателем посредством принятия соответствующих законов. В связи с этим *применение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не исключает уточнения смысла специальных положений о пределах конкретного конституционного права, предусмотренного главой 2 Конституции Российской Федерации*, в тех случаях, когда это является оправданным с точки зрения реализации конституционно значимых целей. Подобное применение статьи 55 (часть 3) позволит обеспечить согласованность и единство нормативных положений Конституции Российской Федерации, учитывая как намерения конституционного законодателя при закреплении того или иного специального положения в главе 2 Конституции Российской Федерации, так и необходимость ограничения конституционных прав исключительно в соответствии с принципом соразмерности.
16. Применительно к положениям статьи 32 Конституции Российской Федерации такое уточнение имеет место в российской конституционно-правовой практике как в сторону установления дополнительных ограничений конституционного права избирать и быть избранным, так и в сторону расширения объема этого права. Так, с одной стороны, избирательное законодательство содержит дополнительные ограничения пассивного избирательного права, не предусмотренные статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, но признанные Конституционным Судом допустимыми со ссылкой, в частности, на статью 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (пункты 3.1 и 3.2 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», *далее* — ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ; Определение Конституционного Суда от 4 декабря 2007 года № 797-О-О, Постановление Конституционного Суда от 10 октября 2013 года № 20-П и др.). С другой стороны, вопреки буквальному смыслу статьи 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, которая наделяет правом избирать и быть избранными только граждан Российской Федерации, законодатель в отдельных случаях предоставляет такое право иностранным гражданам (пункт 10 статьи 4 ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ). При этом если статья 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть

использована для введения дополнительных ограничений прав граждан по сравнению со специальными положениями о правах и свободах в главе 2 Конституции Российской Федерации, то она *тем более* может быть использована для смягчения ограничений прав и свобод, предусмотренных специальными положениями главы 2 Конституции Российской Федерации, если такие ограничения более не отвечают принципу соразмерности. Иное безусловно исключало бы корректировку таких ограничений прав и свобод, которые в условиях развития российского общества стали излишними и (или) чрезмерными, — что ставило бы под сомнение норму статьи 2 Конституции Российской Федерации о высшей ценности прав и свобод человека и обязанности государства признавать, соблюдать и защищать их, а потому противоречило бы основам конституционного строя Российской Федерации (статья 16, часть 2, Конституции Российской Федерации).

17. *Следовательно, соотнесение положений статьи 32 (часть 3) с требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации позволяет признать, что предусмотренный статьей 32 (часть 3) запрет представляет собой максимально допустимую меру ограничения избирательных прав, которая может быть ослаблена в зависимости от таких обстоятельств, как тяжесть совершенного преступления, его объект, срок лишения свободы и др. (ср. пункт 101 постановления Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»).*
18. *Во-вторых, даже если статья 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не может быть использована для уточнения запрета, установленного специальным положением главы 2 Конституции Российской Федерации, то положение статьи 32 (часть 3) Российской Федерации может быть истолковано исходя из необходимости обеспечения наиболее высокого уровня защиты конституционных прав и свобод граждан.*
19. В соответствии со статьей 79 Конституции Российской Федерации Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это *не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина* и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (выделено нами — ИППП). В Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П Конституционный Суд, в частности, отметил:

Конституционный Суд Российской Федерации не может поддержать данное Европейским Судом по правам человека толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если именно Конституция Российской Федерации (в том числе в ее истолковании Конституционным Судом Российской Федерации) как правовой акт, обладающий высшей юридической силой в правовой системе России, более полно по сравнению с соответствующими положениями Конвенции в их истолковании Европейским Судом по правам человека обеспечивает защиту прав и свобод

человека и гражданина, в том числе в балансе с правами и свободами иных лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации)¹¹.

20. Из приведенных нормативных постулатов следует, *a contrario*, что если решением межгосударственного органа по защите прав и свобод человека установлено, что какое-либо специальное положение главы 2 Конституции Российской Федерации обеспечивает менее высокий уровень защиты прав и свобод человека по сравнению с аналогичным положением Конвенции, то это может являться основанием для толкования данного специального положения главы 2 Конституции Российской Федерации в свете иных положений Конституции Российской Федерации, включая ее статьи 2, 17 (часть 1), 18, 46 (часть 3) и 55 (части 1, 2 и 3) с целью восполнения защиты конкретного конституционного права до уровня гарантий, предусмотренных общепризнанными принципами и нормами международного права и (или) международным договором Российской Федерации. Данный вывод подтверждается и замечанием Конституционного Суда в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П о том, что «Россия присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, стремясь обеспечить *дополнительными гарантиями* реализацию закрепленного в статье 2 Конституции Российской Федерации фундаментального положения о правах и свободах человека как высшей ценности в демократическом правовом государстве» (выделено нами. – ИППП). Иное понимание, исключающее возможность органов государственной власти Российской Федерации более полно гарантировать права и свободы граждан Российской Федерации посредством заключения или присоединения к соответствующему международному договору, противоречило бы не только приведенным положениям Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека как высшей ценности (ее статьи 2; 17, часть 1; 18, 46, часть 3; и 55, части 1, 2 и 3), но и умаляло бы само существо суверенитета Российской Федерации (статьи 4, части 1 и 2, и 79 Конституции Российской Федерации), ее суверенное право участвовать в межгосударственных объединениях с целью повышения стандартов защиты прав и свобод своих граждан.
21. В аспекте постановления Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» положение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации предоставляет менее высокий уровень гарантий активного избирательного права по сравнению со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, поскольку исключает абсолютно всех лиц, находящихся в местах лишения свободы, из круга субъектов активного избирательного права, в то время как Конвенция предполагает предоставление такого права хотя бы некоторым категориям заключенных¹².

¹¹ Данная правовая позиция в общем виде была изначально сформулирована Конституционным Судом в Постановлении от 30 ноября 2000 года № 15-П. В ее основе лежит принцип *in dubio pro libertate*, в соответствии с которым приоритет во всяком случае должно иметь правовое регулирование, содержащее более высокий стандарт защиты прав и свобод человека.

¹² Поскольку в настоящем деле речь идет об отношениях государства и индивида в сфере реализации политических прав, постольку не имеет места ситуация столкновения интересов частных лиц, при которой ответ на вопрос о том, какая правовая система предоставляет более

Следовательно, рассмотрение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в системном единстве со статьями 2, 4 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 18, 46 (часть 3), 55 (части 1, 2 и 3) и 79 Конституции Российской Федерации позволяет истолковать установленный ею запрет таким образом, чтобы снизить его категоричность с учетом смягчающих критериев, предлагаемых постановлением Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (см. выше, пункт 17 настоящего заключения), исходя из необходимости обеспечения наиболее высокого уровня защиты конституционных прав и свобод граждан.

Б. Историческое толкование

22. История появления статьи 32 (часть 3) в ходе разработки и принятия действующей Конституции Российской Федерации, а также история предшествовавших ей аналогичных норм имеет юридическое значение постольку, поскольку она могла бы указывать на наличие каких-либо *веских правовых мотивов* для установления в Российской Федерации общего, автоматического и неизбирательного запрета на голосование лиц, лишенных свободы. Однако таких мотивов по итогам анализа отечественной конституционной истории не обнаруживается. Далее будут последовательно рассмотрены, *во-первых*, регулирование избирательных прав заключенных в 1917–1993 годах и, *во-вторых*, обсуждение вопроса об избирательных правах заключенных в ходе разработки и принятия действующей Конституции Российской Федерации в 1990–1993 годах.

1) Регулирование избирательных прав заключенных в 1917–1993 годах

23. На протяжении большей части советского периода — вплоть до 1988 года — лишение избирательных прав осужденных лиц с конституционно-правовой точки зрения не имело всеобщего характера. В 1917–1958 годах оно должно было применяться только на основании приговора суда *в качестве специального вида уголовного наказания*, а с 1958 по 1988 год возможность лишения избирательных прав

полную защиту того или иного права, может быть менее очевиден. См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 года № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей»; Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 22 марта 2012 года по делу «Константин Маркин против Российской Федерации». Так, в настоящем деле ограничение активного (в отличие от пассивного) избирательного права заключенных, вплоть до полного запрета, не может быть оправдано необходимостью защиты прав и свобод других лиц (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), поскольку участие заключенных в выборах в качестве избирателей никоим образом не умаляет ценности голосов других избирателей.

осужденных лиц ни Конституцией, ни законодательством *вообще не предусматривалась*.

24. Конституция РСФСР 1918 года устанавливала, что не могут избирать и быть избранными лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором (пункт «ж» статьи 65)¹³. Соответствующим образом данное положение конкретизировалось в УК РСФСР 1922 года¹⁴, согласно которому поражение в правах сроком не более пяти лет могло заключаться в лишении избирательных прав (пункт «а» статьи 40). При этом постановка вопроса о поражении прав была для суда обязательна, если за совершение инкриминируемого деяния могло быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок более одного года (статья 42).
25. В Конституции СССР 1924 года рассматриваемый вопрос специально урегулирован не был¹⁵, и при принятии Конституции РСФСР 1925 года основания лишения осужденных избирательных прав были изложены так же, как и в Конституции РСФСР 1918 года. Изменения в статью 69, устанавливающую ограничения избирательных прав, были внесены 18 мая 1929 года с указанием на то, что не могут избирать и быть избранными лица, «осужденные за преступления с поражением в политических правах на установленный судебным приговором срок»¹⁶. При этом при принятии УК РСФСР 1926 года поражение в правах в виде лишения активного и пассивного избирательного права (пункт «а» статьи 31) так же, как и ранее, не могло назначаться на срок свыше пяти лет (статья 32) и могло быть назначено в качестве как дополнительной, так и самостоятельной меры «социальной защиты» в случае осуждения лица к лишению свободы на срок свыше года (статья 34).
26. Конституция СССР 1936 года делала исключение из принципа всеобщности избирательного права в отношении «умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав» (статья 135)¹⁷. Аналогичное положение было установлено в Конституции РСФСР 1937 года¹⁸.
27. Впоследствии Верховным Советом СССР был принят Закон СССР от 25 декабря 1958 года «Об отмене лишения избирательных прав по суду», в соответствии с которым все лица, осужденные к лишению избирательных прав, были освобождены от этого наказания, а из статьи 135 Конституции СССР было исключено упоминание о возможности лишения граждан избирательных прав в судебном порядке. Также эта норма была устранена и из текста Конституции РСФСР 1937 года. Ни Основы

¹³ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/chapter/13/#block_1065.

¹⁴ Постановление ВЦИК от 1 июня 1922 года «О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР» (вместе с Уголовным Кодексом РСФСР) // СПС «Консультант Плюс».

¹⁵ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/red_1924/185480/.

¹⁶ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/5508614/.

¹⁷ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/chapter/11/#block_135.

¹⁸ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/chapter/12/#block_1200.

уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 года, ни УК РСФСР 1960 года не выделяли такого вида наказания, как лишение активного и пассивного избирательного права.

28. Конституционное регулирование не предполагало лишения избирательных прав осужденных лиц и с принятием Конституции СССР 1977 года¹⁹. Данный документ указывал лишь на то, что не имеют права избирать и быть избранными лица, признанные в установленном законом порядке умалишенными. Аналогичная норма была закреплена в Конституции РСФСР 1978 года²⁰.
29. Законом СССР от 1 декабря 1988 года № 9853-ХІ были внесены изменения в статью 96 Конституции СССР, согласно которым впервые права участия в выборах были лишены «лица, содержащиеся в местах лишения свободы»²¹. Каких-либо документальных свидетельств официального обсуждения приведенной формулировки в процессе разработки и принятия новой редакции статьи 96 Конституции СССР обнаружить не удалось. Впоследствии данная норма была в расширительной формулировке воспроизведена в Конституции РСФСР, в которую Законом РСФСР от 27 октября 1989 года были внесены поправки, лишавшие избирательных прав также лиц, содержащихся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, и лиц, находящихся по решению суда в местах принудительного лечения²². *Таким образом, автоматический и неизбирательный запрет участия в выборах всех лиц, находящихся в местах лишения свободы, действует на конституционном уровне лишь с 1988 года.*
30. В то же время на практике лица, осужденные к наказаниям, связанным с изоляцией от общества без лишения их избирательных прав, не могли реализовать свое право участвовать в выборах в силу прямых предписаний, изложенных изначально в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 28 сентября 1926 года «Об утверждении Инструкции о выборах в советы»²³. Так, в данном нормативном правовом акте было закреплено, что не могут пользоваться избирательными правами, в частности, лица, находящиеся в местах лишения свободы (пункт 11). Аналогичное положение было воспроизведено и в Инструкции о выборах в советы, утвержденной Постановлением Президиума ЦИК СССР от 3 октября 1930 года²⁴, а также в Постановлении ЦИК СССР от 16 октября 1937 года «О внесении в избирательные списки лиц, имеющих судимость и находящихся под следствием»²⁵. Указанные нормативные акты, как и

¹⁹ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/chapter/13/#block_1300.

²⁰ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/chapter/11/#block_4200.

²¹ URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185466>.

²² URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/zakony/183129/#block_2.

²³ Постановление Президиума ЦИК СССР от 28 сентября 1926 года «Об утверждении Инструкции о выборах в советы» // СПС «Консультант Плюс».

²⁴ Собрание законодательства СССР. 1930. № 50. Ст. 523.

²⁵ Собрание законодательства СССР. 1937. № 69. Ст. 315.

другие акты, предусматривавшие лишение избирательных прав, утратили силу в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 29 марта 1962 года «О признании утратившими силу законодательных актов СССР по вопросам выборов в Советы депутатов трудящихся»²⁶. Следовательно, начиная с 1962 года фактическое лишение избирательных прав заключенных имело место на практике в отсутствие какого-либо законодательного основания. Закрепление в 1988 году в Конституции СССР положения о том, что лица, содержащиеся в местах лишения свободы, не участвуют в выборах, фактически легитимировало эту практику без какого-либо обсуждения и обоснования.

31. *Таким образом, на протяжении советского периода лишение лиц, осужденных к лишению свободы, избирательных прав существовало сначала в качестве предусмотренного Конституцией специального вида уголовного наказания, применявшегося дифференцированно в зависимости от категории совершенного преступления и (или) тяжести наказания, а затем в качестве обычной практики, которая на определенном этапе перестала быть связанной непосредственно с назначением судом наказания в виде ограничения права голосовать и стала нормативно не урегулированным обычаем. Санкционированное Конституцией СССР в редакции 1988 года, данное ограничение практически в неизменном виде продолжило существовать вплоть до настоящего времени.*

2) Обсуждение вопроса об избирательных правах заключенных в 1990–1993 годах

32. В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» Европейский Суд по правам человека отметил, что Правительство Российской Федерации не представило материалов, из которых бы следовало, что на каком-либо этапе общественной дискуссии по вопросу о голосовании заключенных была предпринята попытка оценить пропорциональность всеобщего запрета на такое голосование (пункт 109 постановления). Действительно, анализ материалов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов Российской Федерации (далее – Конституционная комиссия) и документов Конституционного совещания показывает, что *как такового детального обсуждения вопроса, связанного с абсолютным лишением заключенных избирательных прав, не проводилось*. При этом необходимо учитывать, что в качестве исходной модели регулирования данного вопроса фигурировала модель запрета, закрепленная на тот момент в Конституции СССР в редакции 1988 года.
33. Проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 года, предлагал в части 3 статьи 5.2.2, что не могут быть избранными и не участвуют в выборах граждане, признанные судом

²⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 29 марта 1962 года «О признании утратившими силу законодательных актов СССР по вопросам выборов в Советы депутатов трудящихся» // СПС «Консультант Плюс».

недееспособными, и лица, в отношении которых вступил в силу приговор суда, предусматривающий наказание в виде лишения свободы²⁷.

34. В дальнейшем концепция нормы о лишении отдельных групп граждан избирательных прав неоднократно менялась. Так, в некоторых проектах был отражен запрет участия в выборах для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы²⁸. В нескольких проектах в эту группу были также включены граждане, находящиеся в предварительном заключении²⁹, однако данное предложение не нашло поддержки ввиду того, что лишение таких граждан избирательных прав нарушает презумпцию невиновности и несовместимо с демократическими конституционными ценностями.
35. Многие альтернативные проекты, направленные в Конституционную комиссию различными организациями и объединениями в инициативном порядке, вовсе не содержали ограничений избирательных прав осужденных к лишению свободы в каком-либо виде³⁰.

²⁷ Проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 года и опубликованный для всенародного обсуждения // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О.Г.Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 623. (Далее указание на данный источник приводится как «Из истории создания...»)

²⁸ *Проект от 8 июля 1991 года* (часть 2 статьи 32): «...Не могут быть избранными и не участвуют в голосовании граждане, признанные судом недееспособными, а также лишённые свободы по вступившему в законную силу приговору суда» (Из истории создания... Т. 6. С. 389); *Проект от 24 октября 1991 года* (часть 2 статьи 30): «...Не могут избирать и избираться граждане, признанные судом недееспособными, а также находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (Из истории создания... Т. 2. С. 571); *Проект, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации* (часть 2 статьи 29): «...Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (Из истории создания... Т. 3. Кн. 2. С. 522); *Проект от 29 апреля 1993 года* (статья 42): «...Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда» (Из истории создания... Т. 4. Кн. 1. С. 425).

²⁹ *Проект от 21 февраля 1991 года* (статья 31): «...Не могут избираться и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными, а также отбывающие наказание лишением свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Не участвуют в голосовании граждане, находящиеся в день выборов под арестом, назначенным по постановлению суда в качестве меры пресечения» (Из истории создания... Т. 2. С. 72).

³⁰ *Проект В.К. Мешавкина* // Из истории создания... Т. 5. С. 374; *Проект Инициативной группы «Коммунисты России»* // Там же. С. 418; *Проект группы народных депутатов РСФСР «Коммунисты России»* // Там же. С. 524; *Проект группы «Аграрный Союз», «Отчизна» и «Коммунисты России»* / Там же. С. 713; *Проект депутатской фракции «Коммунисты России»* / Там же. С. 946.

36. Были рассмотрены, но отвергнуты проекты, согласно которым заключенные должны были лишаться только пассивного избирательного права³¹. При этом позиции экспертов по данному вопросу были крайне непоследовательны: в одних случаях отмечалось, что наделение активным избирательным правом граждан, содержащихся в местах ограничения свободы по приговору суда, «соответствует международной практике»³², а в других — что, напротив, лишение заключенных как активного, так и пассивного избирательного права «соответствует общепризнанным международным нормам права»³³.
37. В целом обсуждение вопросов голосования заключенных и выдвигаемые аргументы не нашли полноценного отражения в рабочих материалах Конституционной комиссии. В дискуссиях на эту тему, происходивших как в ходе заседаний Конституционной комиссии, так и Верховного Совета, не были детально проработаны никакие проблемы, возникающие в связи с лишением или сохранением за заключенными избирательных прав³⁴.

³¹ *Проект от 2 марта 1992 года* (часть 2 статьи 29): «...Не избираются граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда» (Из истории создания... Т. 3. Кн. 1. С. 86–87); *Проект от 22 октября 1992 года*, доработанный в соответствии с постановлением шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» и одобренный в основном Конституционной комиссией (часть 2 статьи 29): «...Не избираются граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда» (Из истории создания... Т. 3. Кн. 2. С. 523); *Проект от 8 апреля 1993 года* (часть 2 статьи 29): «...Не избираются граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда» (Из истории создания... Т. 4. Кн. 2. С. 332); *Проект от 5 мая 1993 года* (часть 2 статьи 29): «...Не избираются граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по вступившему в законную силу приговору суда» (Там же. С. 72).

³² См.: Обоснование внесенных Конституционной комиссией изменений в проект Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены Шестым Съездом Народных Депутатов Российской Федерации // Из истории создания... Т. 3. Кн. 2. С. 649.

³³ См.: Политико-правовой анализ проекта «0» группы С. М. Шахрая // Из истории создания... Т. 5. С. 858.

³⁴ Проводимые дискуссии носили общий характер и не были направлены на обсуждение вопросов, имевших существенное значение для принятия окончательного решения. См.: *В. Л. Шейнис*: «Яснее всего с всеобщностью избирательного права. Очевидно, лишь незначительные весьма группы населения, скажем, душевнобольные или лица, осужденные судом, в избирательных процедурах участия не принимают, хотя и здесь требуются уточнения. Скажем, кто лишается избирательного права, во всяком случае, пассивного, кто осужден судом или кто находится в местах заключения?» (Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 31 августа 1990 г. // Из истории создания... Т. 1. С. 157). См. также: *С. А. Полозков*: «Вот статья 29 — по поводу права избирать и быть избранным. У меня такой вопрос: по Вашей Конституции получается, что люди, которые находятся в заключении, будут иметь право избирать, в том числе и местные органы власти. То есть представьте себе какой-то поселок, окруженный огромным количеством зон, и люди будут выбирать там главу администрации. Это, по-моему, абсурдно» <...> *С. А. Ковалев*: «...Я открыл розданный депутатам текст и с удивлением увидел, что в статье 29 действительно нет части, которая, вообще говоря, принята Конституционной комиссией, о том, что лица, отбывающие уголовное наказание, не имеют ни пассивного, ни активного

38. В дальнейшем проект Конституции, представленный Президентом Российской Федерации для рассмотрения в ходе Конституционного совещания (*далее* – Проект), устанавливал, что «не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда»³⁵.
39. В ходе Конституционного совещания пятью рабочими группами параллельно обсуждались поправки к данному проекту. Главным органом Конституционного совещания являлась Рабочая комиссия по доработке Проекта (*далее* – Рабочая комиссия), которая выполняла роль согласительной комиссии по отношению к решениям рабочих групп и должна была принять финальную версию Проекта для вынесения на голосование всего Конституционного совещания. Вопрос лишения избирательных прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, обсуждался в группе товаропроизводителей (пятая группа) и группе политических и общественных организаций (четвертая группа).
40. Рабочая группа представителей товаропроизводителей и предпринимателей на заседании 8 июня 1993 года исключила положения Проекта о лишении заключенных избирательных прав и приняла следующую редакцию соответствующей статьи Проекта: «В выборах принимают участие лица, достигшие 18 лет. Не могут избирать и быть избранными лица, признанные судом недееспособными»³⁶. В рамках обсуждения, предшествовавшего принятию данной редакции проекта, инициатор поправки В. Ф. Шумейко высказал мнение о том, что суды должны обладать компетенцией в каждом случае решать, подлежит ли осужденный лишению избирательных прав, и, во всяком случае, если уголовное законодательство не предусматривает возможность лишения избирательных прав, осужденные не могут быть их лишены. Негативный эффект участия в выборах лиц, осужденных к лишению свободы, В. Ф. Шумейко связывал лишь с трудозатратами, которые необходимо нести на создание новых избирательных округов и проведение голосования. С. С. Алексеев указал, что в советской теории лишение избирательных прав объяснялось фактической невозможностью участвовать в избрании. Ю. А. Милоков отметил, что поскольку доля осужденных к лишению свободы в обществе сравнительно невелика, их участие в голосовании не может оказать какое-либо негативное влияние на результаты выборов.

избирательного права. Это опять-таки некоторая техническая недоработка. Этот вопрос обсуждался. И, по-моему, даже есть такая поправка, я не могу сейчас найти ее в таблице поправок, и к ней комментарий: “Принято Конституционной комиссией”.» (Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета от 26 марта 1992 г. // Из истории создания... Т. 3. Кн. 1. С. 432–433).

³⁵ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко. Т. 1. М. : Юрид. лит., 1995. С. 20–21.

³⁶ Там же. Т. 3. С. 374–377.

41. Рабочая группа представителей общественных организаций Конституционного совещания на заседании 10 июня 1993 года исключила положения о лишении заключенных активного избирательного права и заимствовала формулировку одного из проектов Конституционной комиссии, согласно которой: «...Не могут быть избранными граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по вступившему в законную силу приговору суда»³⁷.
42. В ходе обсуждения в рабочей группе была высказана позиция, согласно которой администрация исправительного учреждения может оказывать давление на отбывающих лишение свободы, и манипулировать результатом голосования, контролируя поступающую к ним информацию, некоторые члены группы поддержали первоначальную редакцию Проекта. По мнению Н. В. Соловьева, озвученному в ходе дискуссии, было оправдано лишение заключенных активного, но не пассивного избирательного права.
43. Рабочей комиссией вопрос об избирательных правах лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не обсуждался, несмотря на то, что вышеизложенные предложения рабочих групп по нему были внесены в отдельный документ, подготовленный для заседания Рабочей комиссии³⁸, а действующая процедура предполагала ознакомление членов комиссии с этими предложениями³⁹. На заседании Рабочей комиссии 15 июня 1993 года, когда рассматривался проект статьи Конституции об избирательных правах, Н. Т. Рябов предложил убрать из данной статьи все положения, устанавливающие ограничения избирательных прав, основываясь на том, что такие ограничения могут быть установлены законодателем. Он указал, что появление нормы об ограничении избирательных прав в Проекте носит инерционный характер и вызвано лишь тем, что аналогичные положения содержались в предшествующем законодательстве⁴⁰. Данное выступление Н. Т. Рябова не вызвало ответных реплик и не привело к изменению содержания соответствующей статьи Проекта. На этом заседании Рабочая комиссия приняла редакцию статьи, согласно которой «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», внося в текст первоначального Проекта лишь редакционные правки. В ходе дальнейшей разработки проекта Конституции Российской Федерации вопрос об избирательных правах заключенных больше не поднимался.
44. *Из вышеизложенного следует, что в период деятельности Конституционной комиссии и Конституционного Совещания членами этих органов не был достигнут действительный консенсус по вопросу о лишении заключенных избирательных прав. Более того, ими не рассматривались и не оценивались различные аспекты пропорциональности данного ограничения, в результате*

³⁷ Там же. Т. 5. С. 267–271.

³⁸ Там же. Т. 7. С. 279.

³⁹ Там же. Т. 7. С. 281.

⁴⁰ Там же. Т. 9. С. 466.

чего окончательный выбор в пользу автоматического и неизбирательного характера лишения заключенных избирательных прав не получил должного обоснования и оправдания. Запрет, закрепленный на конституционном уровне в конце 1980-х гг., был воспроизведен в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации «по инерции».

45. *В целом историческое толкование статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подтверждает ни объективной необходимости, ни достаточной мотивированности установления абсолютного запрета на участие заключенных в выборах.*

В. Эволюционное толкование в свете международно-правовых обязательств Российской Федерации

46. Возможность и важность эволюционного толкования конституционных положений подтверждается устоявшейся правовой позицией Конституционного Суда, согласно которой истолкование тех или иных положений Конституции Российской Федерации может уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить их смысл с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации (см., например, Постановление Конституционного Суда от 21 декабря 2005 года № 13-П). При этом конституционно-правовые запреты и ограничения прав и свобод, обусловленные конкретно-историческими условиями, должны носить временный характер и с отпадением породивших их обстоятельств должны быть сняты (Постановление Конституционного Суда от 1 февраля 2005 года № 1-П).
47. По смыслу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации *эволюция нормативного содержания конституционных положений может происходить в том числе и под воздействием международно-правовых обязательств Российской Федерации, возникающих и развивающихся на основании общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. В Определении от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р Конституционный Суд, рассматривая вопрос о возможности назначения наказания в виде смертной казни в свете статьи 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, руководствовался, в том числе, «действующими в сфере международного права права человека нормами о неприменении смертной казни как вида наказания и международными договорами Российской Федерации, а также динамик[ой] регулирования соответствующих правоотношений и тенденций в мировом сообществе, частью которого осознает себя Российская Федерация (преамбула Конституции Российской Федерации)».* Конституционный Суд признал, что в силу отсутствия факта ратификации Российской Федерацией Протокола № 6 к Конвенции смертная казнь как вид уголовного наказания формально не может считаться отмененной в смысле статьи 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, Суд пришел к выводу о том, что «сложившееся в Российской Федерации правовое регулирование права на жизнь, основанное на положениях статьи 20 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 4) и 17 <...>, устанавливает запрет на назначение смертной казни и исполнение ранее

вынесенных приговоров». В качестве международно-правовой составляющей подобной эволюции конституционно-правового режима, основанного на статье 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, Суд сослался, *во-первых*, на обязательства из международных договоров Российской Федерации и, *во-вторых*, на складывающийся международно-правовой обычай («в международном нормотворчестве существует устойчивая тенденция к отмене смертной казни»)⁴¹. Аналогичные обстоятельства в настоящее время сложились в отношении правового режима предоставления избирательных прав осужденным лицам.

48. Международно-правовое обязательство Российской Федерации по использованию дифференцированного и соразмерного подхода к лишению активного избирательного права лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, вытекает не только из Конвенции (статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, статья 46 Конвенции), но и из Международного пакта о гражданских и политических правах (*далее* – Пакт). Согласно пункту b) статьи 25 Пакта каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Раскрывая содержание данной нормы, Комитет по правам человека в Замечаниях общего порядка № 25 от 12 июля 1996 года⁴² отметил, что если национальное законодательство предусматривает лишение граждан активного избирательного права, то, *во-первых*, основания для такого ограничения должны быть объективными и разумными; *во-вторых*, 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 приговору. Следуя данной логике, Комитет по правам человека в своих Соображениях от 21 марта 2011 года № 1410/2005 по делу «Евдокимов и Резанов (*Yevdokimov and Rezanov*) против Российской Федерации» (CCPR/C/101/D/1410/2005, 9 мая 2011 года) (*далее* – Соображения) установил нарушение Российской Федерацией статьи 25 Пакта, как в отдельности, так и во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 2 Пакта в той мере, в какой установленный в Российской Федерации абсолютный запрет на голосование заключенных не отвечает критерию разумности ограничения активного избирательного права (пункт 7.5 Соображений). При этом Комитет по правам человека также сослался на пункт 3 статьи 10 Пакта, согласно которой пенитенциарной системой предусматривается режим для заключенных, существенной

⁴¹ При обсуждении проекта Конституции Российской Федерации участники Конституционного совещания также исходили из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права с течением времени могут получать новое содержание (см.: Там же. Т. 2. С. 104).

⁴² UN Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service. 12 July 1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. URL: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

целью которого является их исправление и социальное перевоспитание (пункт 7.4 Соображений).

49. Кроме того, ряд иных международно-правовых документов свидетельствует о тенденции к смягчению запрета на участие заключенных в выборах. Так, Основные принципы обращения с заключенными (приняты Резолюцией 45/111 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года)⁴³ устанавливают, что за исключением тех ограничений, необходимость которых явно обусловлена фактом заключения в тюрьму, все заключенные пользуются правами человека и фундаментальными свободами, изложенными, в частности, во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах. Кодекс добросовестной практики в сфере избирательного права, принятый Европейской комиссией за демократию через право (*далее* – Венецианская комиссия) в 2002 году⁴⁴, предусматривает, в частности, следующие критерии правомерного лишения права избирать и быть избранным: *во-первых*, лишение избирательных прав должно быть основано на состоянии дееспособности лица или осуждении лица за совершение тяжкого преступления; *во-вторых*, лицо может быть лишено политических прав только по прямому указанию на это в приговоре; *в-третьих*, должен соблюдаться принцип пропорциональности, причем условия лишения лица его права выдвигать свою кандидатуру на выборах могут быть менее строгими, чем условия лишения этого лица активного избирательного права. В Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1714 (2005) «Об устранении ограничений избирательных прав» (*далее* – Рекомендация) содержится обращенный к государствам – членам Совета Европы призыв пересмотреть имеющиеся в их национальных законодательствах ограничения избирательных прав заключенных в целях отмены таких ограничений, которые более не являются необходимыми и соразмерными с точки зрения достижения правомерной цели⁴⁵. Кроме того, как указывается в документе, современный подход к лишению активного избирательного права осужденных заключается в том, что данная мера может применяться лишь за совершение преступлений против демократических ценностей (в частности, фальсификация результатов выборов, незаконное давление на избирателей и кандидатов, участие в террористической деятельности и др.) (пункт 8 Рекомендации). В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» Европейский Суд обратил внимание на то, что по состоянию на 2012 год лишь в 7 из 43 исследованных

⁴³ UN General Assembly, Basic Principles for the Treatment of Prisoners: resolution / adopted by the General Assembly, 28 March 1991, A/RES/45/111. URL: <http://www.refworld.org/docid/48abd5740.html>.

⁴⁴ Code of Good Practice in Electoral Matters. Adopted by the European Commission For Democracy Through Law at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

⁴⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1459 (2005). On abolition of restrictions on the right to vote. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17364&lang=en>.

государств — членов Совета Европы сохранялся абсолютный запрет на участие заключенных в голосовании (пункты 42–45 постановления).

50. *Анализ тенденций международно-правового регулирования в части предоставления заключенным активного избирательного права позволяет истолковать положение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации эволюционно, исходя из текущего содержания применимых в отношении Российской Федерации норм международного права. В таком истолковании статья 32 (часть 3) подразумевает содержание критерии необходимости, соразмерности и разумности ограничения активного избирательного права лиц, находящихся в местах лишения свободы, — то есть критерии, инкорпорированные в норму статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации напрямую из статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и статьи 25 Пакта в силу статьи 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации.*
51. *Обобщая результаты толкования статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, можно констатировать следующее:*
- а) Системное толкование рассматриваемого положения позволяет смягчить и дифференцировать установленный им запрет на голосование заключенных с использованием конституционного принципа соразмерности и (или) исходя из необходимости обеспечения наиболее высокого уровня защиты прав и свобод граждан;*
 - б) Историческое толкование не позволяет выявить каких-либо конституционно значимых целей введения абсолютного запрета на голосование заключенных, которые могли бы быть использованы в современных российских условиях для обоснования необходимости сохранения такого запрета. Напротив, обращение к отечественной конституционно-правовой истории позволяет выявить позитивные примеры дифференцированного подхода к ограничению активного избирательного права осужденных лиц;*
 - в) Эволюционное толкование рассматриваемого положения на основе тенденций международно-правового регулирования избирательных прав заключенных соответствует результатам системного толкования, наполняя содержанием принципы соразмерности и обеспечения наиболее высокого уровня защиты прав и свобод граждан, а также позволяет реализовать дифференцированные подходы к ограничению активного избирательного права, выявленные в ходе исторического толкования.*

IV. Возможные способы исполнения постановления Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации

52. Как следует из правовых позиций Европейского Суда, государства – участники Конвенции обладают широкими пределами усмотрения при регулировании объема прав, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. Соответственно, Российская Федерация вправе реализовать в своей национальной правовой системе любую модель регулирования активного избирательного права лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, при том единственном условии, что ограничение такого права не должно приобретать характера «общего, автоматического и неизбирательного» запрета (пункты 99, 107 постановления Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»; пункт 82 постановления Европейского Суда от 6 октября 2005 года по делу «Херст (*Hirst*) против Соединенного Королевства (№ 2)»; пункт 96 постановления Европейского Суда от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии (№ 3)»).
53. В случае истолкования Конституционным Судом статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в свете приведенной правовой позиции Европейского Суда дифференциация режима ограничения активного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы, потребует внесения изменений в федеральное законодательство. При этом законодатель может руководствоваться более ранними правовыми позициями Конституционного Суда, обуславливающими дифференцированный подход к ограничению прав лиц, имевших судимость либо подвергавшихся уголовному преследованию (постановления Суда от 18 июля 2013 года № 19-П, от 10 октября 2013 года № 20-П, от 31 января 2014 года № 1-П). Соответственно, во исполнение своего Постановления по настоящему делу Конституционный Суд может рекомендовать федеральному законодателю внести в действующее законодательство следующие альтернативные изменения:

- а) *Признать лишение активного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы, в качестве конституционно-правового дисквалифицирующего ограничения прав в избирательном законодательстве, действующего в отношении определенных категорий лиц из числа находящихся в местах лишения свободы.*

В таком случае внесение изменений потребует как минимум в следующие нормативные положения: статью 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; статью 5 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; статью 3 Федерального закона от

10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁴⁶.

При внесении соответствующих изменений и определении круга лиц, на которых будут распространяться соответствующие ограничения, законодателю целесообразно руководствоваться видом и степенью тяжести преступления; формой вины; сроком отбывания наказания, оставшимся до освобождения лица из исправительного учреждения.

б) Признать лишение активного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы, в качестве вида наказания или иной меры уголовно-правового характера.

В таком случае необходимость лишения лица активного избирательного права может быть определена судом на основе индивидуального подхода, учитывающего в каждом конкретном случае характер и степень общественной опасности совершенного преступления, личность осужденного к лишению свободы лица и другие критерии. Для этих целей федеральному законодателю может быть рекомендовано реформировать статьи 44, 45 или главу 15 УК Российской Федерации, а также нормы Особой части УК Российской Федерации, определив перечень преступлений, за которые может назначаться такое наказание или быть применена мера уголовно-правового характера.

54. Конституционный Суд в соответствии с пунктом 12 статьи 75 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ при принятии решения по делу в зависимости от характера рассматриваемого вопроса может определить порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования. Так, учитывая комплексный характер затрагиваемой проблемы, требующей не только наделяния заключенных активным избирательным правом, но и создания для реализации ими своего права организационных условий, постановлением Конституционного Суда по настоящему делу может быть предусмотрен больший, чем это установленный пунктом 1 статьи 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ, срок для проведения поэтапной реформы.

⁴⁶ Согласно правовой позиции Европейского Суда, действие статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции распространяется лишь на выборы органов законодательной власти. При этом Европейский Суд ранее указывал, что в Российской Федерации законодательная власть осуществляется Федеральным Собранием и законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации (решение от 25 января 2000 года о приемлемости жалобы № 51501/99, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации). Вместе с тем, по смыслу статьи 53 Конвенции не исключается предоставление законодательством Российской Федерации активного избирательного права лицам, находящимся в местах лишения свободы, и при проведении выборов иных органов публичной власти.

V. Заключение

55. Проведенный в настоящем заключении анализ позволяет прийти к следующим выводам:

- 1) *При выявлении Конституционным Судом действительного смысла положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации подлежит применению принцип согласованного толкования, в соответствии с которым при наличии нескольких возможных вариантов истолкования положений Конституции Российской Федерации избирается именно такой вариант, который в максимальной степени позволит избежать нарушения Российской Федерацией своих международно-правовых обязательств;*
- 2) *Анализ нормативного содержания положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации методами системного, исторического и эволюционного толкования свидетельствует о том, что абсолютный запрет на участие в выборах для лиц, находящихся в местах лишения свободы, не является единственным возможным вариантом истолкования положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации;*
- 3) *Постановление Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» может быть исполнено, в частности, либо посредством специального ограничения законодателем активного избирательного права отдельных категорий лиц в зависимости от вида и степени тяжести преступления, формы вины и (или) срока отбывания наказания, либо посредством предоставления судам полномочий по ограничению активного избирательного права в качестве вида наказания или иной меры уголовно-правового характера с учетом обстоятельств конкретных дел.*

Директор
Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»

О. Б. Сидорович

28 марта 2016 года