



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации

город Санкт-Петербург

19 апреля 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Министерства юстиции Российской Федерации – заместителя Министра юстиции Российской Федерации Г.О.Матюшкина,

руководствуясь статьей 125 Конституции Российской Федерации, пунктом 3<sup>2</sup> части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 104<sup>1</sup>, 104<sup>2</sup>, 104<sup>3</sup> и 104<sup>4</sup> Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской

Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Министерства юстиции Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России».

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации как стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, выступления приглашенных в заседание гражданина С.Б.Анчугова, представителей гражданина В.М.Гладкова – адвокатов С.В.Клещева и В.В.Шухардина, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, полномочного представителя Генерального прокурора Российской Федерации Т.А.Васильевой, а также представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – М.В.Гришиной, от Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – И.Г.Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 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. Названное конституционное предписание воспроизводится в пункте 3 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», пункте 4 статьи 3 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и части 4 статьи 5 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Статья 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что Высокие Договаривающиеся Стороны (государства – участники Конвенции) обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Европейский Суд по правам человека в постановлении от 4 июля 2013 года (вступило в силу 9 декабря 2013 года) по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05) пришел к выводу, что установленное статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод субъективное право на участие в выборах.

В связи с этим Министерство юстиции Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в Европейском Суде по правам человека жалоб, поданных против России на основании Конвенции о защите прав человека и основных

свобод, полагая, что постановление по делу «Анчугов и Гладков против России» в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер по его исполнению, основано на статье 3 Протокола № 1 к Конвенции в истолковании, приводящем к ее расхождению со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статей 104<sup>1</sup> и 104<sup>2</sup> Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» с запросом о разрешении вопроса о возможности исполнения данного постановления.

1.1. Дело «Анчугов и Гладков против России» было инициировано на основании двух жалоб, поданных в Европейский Суд по правам человека гражданами Российской Федерации – С.Б.Анчуговым, который за убийство, кражи и мошенничество был осужден к наказанию в виде смертной казни, замененной судом кассационной инстанции лишением свободы на срок пятнадцать лет, и В.М.Гладковым, который за убийство, разбой, участие в организованной преступной группе и оказание сопротивления сотрудникам правоохранительных органов также был осужден к наказанию в виде смертной казни, впоследствии замененной лишением свободы на срок пятнадцать лет.

После вступления вынесенных приговоров в законную силу заявителям, как лишенным активного избирательного права на основании статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и воспроизводящего ее положения федерального законодательства о выборах, было отказано в участии в голосовании на выборах депутатов Государственной Думы, состоявшихся 7 декабря 2003 года и 2 декабря 2007 года (а также дополнительных выборах, состоявшихся 5 декабря 2004 года), и выборах Президента Российской Федерации, проводившихся 26 марта 2000 года, 14 марта 2004 года и 2 марта 2008 года, что и послужило поводом для их обращения в Европейский Суд по правам человека с жалобами на нарушение Российской Федерацией права на свободные

выборы, признанного в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Принимая постановление по делу «Анчугов и Гладков против России», Европейский Суд по правам человека исходил из того, что в системе Конвенции нет места для автоматического лишения гарантированных ею избирательных прав, когда лицо утрачивает их лишь вследствие своего статуса заключенного в результате осуждения, и что принцип соразмерности наказания (в широком смысле – и ограничения избирательных прав осужденных) требует наличия явной и достаточной связи между наказанием и поведением лица, а также обстоятельствами конкретного дела, а потому такая суровая мера, как лишение избирательных прав, не должна применяться легко (пункт 97).

Согласившись с тем, что преследуемые этой мерой цели укрепления гражданской ответственности, уважения к верховенству права и обеспечения надлежащего функционирования и сохранения гражданского общества и демократического режима не могут как таковые быть признаны несостоятельными или несовместимыми со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 102), Европейский Суд по правам человека не признал аргументы властей Российской Федерации относительно соразмерности рассматриваемого ограничения, посчитав его имеющим слишком общий характер. Отвергая довод о том, что только те лица, которые были осуждены за преступления, являющиеся достаточно серьезными, чтобы оправдать реальное лишение свободы, лишаются также и права голоса, он отметил, что власти Российской Федерации не привели в обоснование своего утверждения каких-либо статистических данных. По мнению Европейского Суда по правам человека, лишение избирательных прав в целом – даже принимая во внимание, что большая категория лиц, содержащихся под стражей в ходе уголовного судопроизводства, сохраняет право голоса, – относится к слишком широкому кругу наказаний и правонарушений, включая не только наиболее опасные виды

преступлений, но и преступления небольшой тяжести; кроме того, властями Российской Федерации не было представлено доказательств того, что при вынесении решения о назначении наказания в виде лишения свободы российские суды принимают во внимание тот факт, что такой приговор будет также означать и лишение осужденного избирательных прав (пункты 104–106).

Подчеркнув, что указанные соображения имеют значение лишь для оценки аргументов, представленных властями Российской Федерации при разрешении данного дела, и не должны рассматриваться как установление каких-либо общих принципов, Европейский Суд по правам человека подтвердил ранее выраженную им в постановлении от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) позицию, согласно которой лишение активного избирательного права без соответствующего судебного решения само по себе не приводит к нарушению статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, но с целью обеспечения гарантированных ею прав государства – участники Конвенции могут предоставить судам право оценки соразмерности меры, ограничивающей право осужденных на участие в голосовании, либо включить в законодательство соответствующие положения об условиях и обстоятельствах применения такой меры, которые обеспечивали бы баланс конкурирующих интересов, с тем чтобы избежать общего, автоматического и недифференцированного ограничения (пункты 102 и 104).

Довод властей Российской Федерации о том, что дело «Анчугов и Гладков против России» существенно отличается от аналогичных дел против других государств, поскольку в России запрет на участие в выборах граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, закреплен в Конституции Российской Федерации, принятой путем всенародного голосования, а не посредством закона, принятого парламентом, также был отвергнут Европейским Судом по правам человека, по мнению которого все правовые акты государств – участников Конвенции, согласно ее положениям,

подлежат проверке невзирая на их внутренний статус, а потому установление соответствующего запрета непосредственно в Конституции Российской Федерации, даже несмотря на возможность широкого маневра в решении таких вопросов, не может служить оправданием недифференцированного и несоразмерного ограничения активного избирательного права в отношении указанных граждан (пункт 108).

Касаясь вопроса об исполнении данного постановления, Европейский Суд по правам человека особо отметил, что с учетом сложности процедуры внесения изменений в Конституцию Российской Федерации власти Российской Федерации могут по своему усмотрению воспользоваться возможными способами обеспечения совместимости действующих ограничительных мер со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в том числе посредством истолкования статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, позволяющего избежать коллизий между ними, либо с помощью какой-либо формы политического процесса (пункт 111). При этом Европейский Суд по правам человека оставил без удовлетворения требование заявителей о денежной компенсации, посчитав само по себе установление факта нарушения прав достаточной и справедливой компенсацией в отношении любого причиненного им морального вреда (пункт 122).

1.2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, как международный договор Российской Федерации, является составной частью ее правовой системы, а потому государство обязано исполнять вынесенное на основании положений Конвенции постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе против России в отношении участвующих в деле лиц и в рамках конкретного предмета спора; при этом реализация предусматриваемых постановлением Европейского Суда по правам человека мер – как индивидуального (*individual*), так и общего (*general*) характера – должна осуществляться в

соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации также на началах признания такого постановления составной частью российской правовой системы.

Вместе с тем взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия, и от уважения Европейским Судом по правам человека национальной конституционной идентичности во многом зависит эффективность норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российском правопорядке; признавая фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой являются постановления Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации готов к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы, оставляя за собой определение степени своей готовности к нему, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция Российской Федерации.

Из приведенной правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 21-П, следует, что Конституционный Суд Российской Федерации как последняя инстанция по разрешению в рамках действующего конституционного регулирования вопроса о возможности исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека как межгосударственного органа по защите прав и свобод человека должен в соответствии с международными обязательствами России находить при осуществлении данного полномочия разумный баланс, с тем чтобы принятое им решение, с одной стороны, отвечало бы букве и духу постановления Европейского Суда по правам человека, а с другой – не вступало бы в противоречие с основами конституционного строя Российской Федерации и установленным Конституцией Российской Федерации



Федерации правовым регулированием прав и свобод человека и гражданина.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым отметить, что ранее принятые им по данному вопросу решения не определяют вывод о возможности или невозможности исполнения в целом в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России».

1.3. Таким образом, с учетом предписаний пункта 3<sup>2</sup> части первой статьи 3, статей 104<sup>1</sup>, 104<sup>2</sup> и 104<sup>3</sup> Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является вопрос о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 32 (часть 3), постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», вынесенного на основании статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее истолковании Европейским Судом по правам человека.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как правовом демократическом государстве (статья 1, часть 1) свободные выборы наряду с референдумом являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), в том числе право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Как следует из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П, правовая демократия, чтобы быть устойчивой,

нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее в том числе от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом опирается на доверие общества. Создавая такие правовые механизмы, государство – с тем чтобы не возникали сомнения в законности и бескорыстности действий граждан, участвующих в управлении его делами как непосредственно, так и через своих представителей, – вправе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения активного и пассивного избирательного права.

Возможность ограничений права на участие в выборах, включая право голоса, вытекает из конституционной природы избирательных прав, которая воплощает в себе единство субъективных электоральных правомочий гражданина и общую (коллективную) заинтересованность в формировании легитимных органов народного представительства на основе принципа свободных выборов. Исходя из этого непосредственно Конституцией Российской Федерации, ее статьей 32 (часть 3), прямо закреплено, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данное ограничение ввиду его особой значимости выделено конституционным законодателем как отдельный случай ограничения права избирать и быть избранным, гарантированного статьей 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации федеральный законодатель правомочен, руководствуясь принципами обоснованности и соразмерности (пропорциональности), предусмотреть иные ограничительные условия осуществления избирательных прав – 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. Такого рода условия (ограничения) могут быть также продиктованы необходимостью обеспечения формирования легитимных органов народного представительства, поддержания публичного

правопорядка и минимизации рисков криминализации избирательных отношений.

Не исключают возможность правомерного ограничения избирательных прав и международные договоры Российской Федерации, являющиеся согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России. Так, в соответствии с пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Оценивая значение приведенной международно-правовой нормы, Комитет по правам человека отметил, что основания для лишения граждан права избирать должны быть объективными и разумными; если основанием для приостановления права голоса является осуждение за совершение преступления, срок такого приостановления должен быть соразмерен преступлению и приговору; лицам, которые лишены свободы, но не осуждены, не может быть отказано в осуществлении права избирать (пункт 14 Замечания общего порядка № 25 (1996) относительно статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обязывая государства – участников Конвенции проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти, непосредственно не оговаривает допустимость каких-либо ограничений в регулируемой ею области. Тем не менее Европейский Суд по правам человека в своей прецедентной практике по данному вопросу последовательно придерживается концепции «подразумеваемых ограничений», в силу которой

закрепленные в указанной статье права не являются абсолютными, что предполагает определенную, и достаточно широкую, свободу усмотрения государств – участников Конвенции при их регулировании на национальном уровне.

По мнению Европейского Суда по правам человека, в Европе существуют многочисленные способы организации и функционирования избирательных систем, а также множество различий, *inter alia*, в историческом развитии, культуре и политической мысли, которые каждое государство само преобразует в свое видение демократии; вместе с тем государства – участники Конвенции обязаны гарантировать всеобщее избирательное право к качеству основополагающего принципа современной демократии, а любые его ограничения, не нарушая само существо избирательных прав и не лишая их эффективности, должны преследовать законную цель и быть пропорциональны ей (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (*Mathieu-Mohin*) и Клерфейт (*Clerfayt*) против Бельгии», от 1 июля 1997 года по делу «Гитонас (*Gitonas*) и другие против Греции», от 9 апреля 2002 года по делу «Подколзина (*Podkolzina*) против Латвии», от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного Королевства» (№ 2), от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) и др.).

3. В вопросе об ограничении избирательных прав лиц, приговоренных к лишению свободы, Европейский Суд по правам человека использует два взаимодополняющих подхода – дискреционный и легальный.

Первый применен в постановлении от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного Королевства» (№ 2). Рассматривая данное дело, Европейский Суд по правам человека пришел к следующим выводам: оспариваемый заявителем запрет избирать охватывает широкий круг правонарушений (от относительно малозначительных правонарушений до исключительно тяжких преступлений) и наказаний (сроком от одного дня до пожизненного лишения свободы); законодательство Соединенного

Королевства, лишаящее всех осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, права избирать, применяется автоматически и недифференцированно, т.е. независимо от длительности срока наказания и характера или тяжести совершенных правонарушений, а также личных характеристик, а потому несовместимо со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункты 32, 71, 77 и 82). Исходя из того что принцип соразмерности требует наличия очевидной и достаточной связи между санкцией, обстоятельствами конкретного дела и поведением лица, Европейский Суд по правам человека в качестве применимого аргумента сослался в данном деле, в частности, на рекомендацию Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о возможности лишения политических прав только по решению суда (подпункт «d» пункта 1.1 Руководящих принципов относительно выборов, 2002 год), поскольку, как и в других сферах, независимый суд, применяя состязательную процедуру, предоставляет твердую гарантию против произвольных решений. Приведенная правовая позиция подтверждена Европейским Судом по правам человека в постановлениях от 8 апреля 2010 года по делу «Фродль (*Frodل*) против Австрии» и от 23 ноября 2010 года по делу «Гринс и М.Т. (*Greens & M.T.*) против Соединенного Королевства», в которых прямо указано, что решение о лишении осужденного (заключенного) права голоса должно приниматься в индивидуальном порядке судом.

Следовательно, нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в указанных делах Европейский Суд по правам человека усмотрел в том, что ограничения избирательных прав, о которых идет речь, во-первых, охватывают слишком широкий круг уголовных правонарушений, включая малозначительные; во-вторых, применяются к осужденным (заключенным) автоматически и недифференцированно, вне зависимости от продолжительности срока назначенного им наказания, характера и тяжести совершенного преступления и конкретных

обстоятельств; в-третьих, осуществляются не на основании дискреционного правоприменительного решения, которым бы устанавливалась связь между необходимостью лишения избирательных прав и обстоятельствами конкретного дела.

В дальнейшем, развивая свои подходы к решению данного вопроса, Европейский Суд по правам человека признал допустимым ограничение избирательных прав осужденных – при условии соблюдения требований соразмерности и дифференцированности – не только по дискреционному решению суда, но и иными равнозначными способами, избежав тем самым возможного упрека в произвольном истолковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, переходящем ту тонкую грань, которая отделяет толкование норм права от их пополнения, что не соответствовало бы как субсидиарной роли этого международного судебного органа, так и принципу национально-государственного суверенитета.

Так, в постановлении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) было признано, что положения итальянского законодательства, определяющие обстоятельства, при которых лицо может быть лишено активного избирательного права, демонстрируют озабоченность тем, чтобы данная мера применялась сообразно конкретному делу, с учетом тяжести совершенного преступления и поведения преступника; такие ограничения не обязательно должны быть автоматическими, общими и недифференцированными только потому, что решение о них не принималось судьей; обстоятельства, при которых возможно лишение права на участие в голосовании, могут быть подробно изложены в законе, что ставило бы их применение в зависимость от таких факторов, как, например, тяжесть совершенного преступления; лишение активного избирательного права без соответствующего судебного решения само по себе не приводит к нарушению статьи 3 Протокола № 1 к

Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункты 106, 108 и 110).

Опираясь на приведенные аргументы, Европейский Суд по правам человека не усмотрел в деле «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) нарушения требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти в том, что осужденные за серьезные уголовные правонарушения (*serious criminal offences*) лишаются избирательных прав не только по судебному решению, но и на основании критериев, установленных законом, в частности, либо в отношении определенных видов преступлений, совершенных против государства или правосудия, либо в отношении преступлений, наказываемых лишением свободы на срок три года и более. Тем самым Европейский Суд по правам человека фактически дополнил дискреционный подход к решению данного вопроса подходом легальным.

В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека также отметил, что лишение права избирать без какого-либо *ad hoc* судебного решения само по себе не влечет нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и что в свете обеспечения гарантированных ею прав государства – участники Конвенции могут либо оставить за судами определение соразмерности меры, ограничивающей избирательные права осужденных (заклученных), либо инкорпорировать положения, определяющие обстоятельства, при которых такая мера подлежит применению, в национальное законодательство; причем в последнем случае устанавливать баланс конкурирующих интересов – с тем чтобы избежать общего, автоматического и недифференцированного ограничения – необходимо самому законодателю (пункт 107).

4. Разрешение вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России» на основе принципа соразмерности, в том числе посредством

исполнения адресованной России обязанности обеспечить дифференцированное ограничение активного избирательного права граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, требует уяснения истинного смысла и значения нормативного содержания статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, т.е. предполагает анализ данной конституционной нормы – как ее собственного буквального смысла, так и во взаимосвязи с другими конституционными нормами и с конкретизирующими ее законодательными актами.

4.1. Нормативное предписание, согласно которому не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, введено в российскую правовую систему непосредственно Конституцией Российской Федерации, ее статьей 32 (часть 3), федеральное же законодательство о выборах лишь воспроизводит его. Соответственно, действие запрета на реализацию активного избирательного права в отношении указанных граждан ограничивается сроками реального отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы, установленными приговором суда, а бессрочный (пожизненный) отказ в осуществлении права избирать может иметь место только при назначении судом пожизненного лишения свободы с неременной оговоркой о предусмотренной уголовным законом возможности в определенных случаях освобождения лица от отбывания наказания.

Формулировка «не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» с лингвистической (грамматической) точки зрения представляет собой императивный запрет, со всей определенностью означающий, что избирательных прав не имеют без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Попытки истолковать соответствующее положение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации как позволяющее федеральному законодателю ограничить избирательные права не всех осужденных, содержащихся в



местах лишения свободы, а только приговоренных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений или, исходя из принципа всеобщности избирательного права, вообще отказаться от этого запрета не согласуются с указанным конституционным императивом, безусловно распространяющимся на всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

Статья 32 включена в главу 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации; установленный ею запрет относится к основам правового статуса личности в Российской Федерации и не может быть отменен или изменен иначе как в специальном порядке, установленном для принятия новой Конституции Российской Федерации, т.е. Конституционным Собранием или всенародным голосованием (статьи 64, 134 и 135 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, по смыслу статьи 16 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никакие другие положения Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, все ее положения в целом составляют непротиворечивое системное единство. Соответственно, предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации никоим образом не может интерпретироваться как нарушающее закрепленные ею принципы свободных выборов и всеобщности избирательного права (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 81, часть 1), а также как не отвечающее критериям допустимых ограничений конституционных прав и свобод (статья 55, часть 3). Именно исходя из того, что проверка какого-либо положения Конституции Российской Федерации на предмет его соответствия другим положениям Конституции Российской Федерации исключена (что, в свою очередь, исключает наделение Конституционного Суда Российской Федерации соответствующим полномочием), Конституционный Суд Российской Федерации Определением от 27 мая 2004 года № 177-О отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.М.Гладкова на нарушение

его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Следует также иметь в виду, что при подготовке проекта Конституции Российской Федерации обсуждались различные варианты ограничения избирательных прав лиц, подвергнутых по приговору суда лишению свободы. При этом принималось во внимание и ранее действовавшее конституционное регулирование. Так, Конституция РСФСР 1918 года предусматривала исключение из числа субъектов избирательных прав лиц, осужденных за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором (статья 65), а согласно Конституции РСФСР 1937 года осужденные не могли участвовать в выборах депутатов и быть избранными лишь в случае лишения избирательных прав судом (статья 139). Конституция РСФСР 1978 года в первоначальной редакции вообще не содержала предписаний, ограничивающих избирательные права осужденных, в том числе осужденных к лишению свободы, и только Законом РСФСР от 27 октября 1989 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» в нее было включено положение, согласно которому не могли участвовать в выборах лица, содержащиеся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, а также находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения (часть четвертая статьи 92).

Как свидетельствуют материалы Конституционного совещания 1993 года, его участники при обсуждении проекта Конституции Российской Федерации предлагали, в частности, лишить права избирать и быть избранными граждан, которым судом назначено какое-либо уголовное наказание, связанное с ограничением свободы, либо запретить участие в выборах соответствующей категории граждан только по специальному предписанию в приговоре, либо лишить их права быть избранными, сохранив активное избирательное право, т.е. при подготовке проекта Конституции

Российской Федерации, несомненно, имелась возможность отказаться от абсолютного запрета на участие в выборах, установленного для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако – поскольку предпочтение было отдано формуле, нашедшей закрепление в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и исключающей избирательный (персональный) подход к ограничению права голоса в отношении граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, – необходимо признать, что конституционный законодатель в данном случае вполне ясно и однозначно выразил свою волю, распространив установленное им ограничение на всех осужденных, относящихся к этой категории.

4.2. Конституционно-правовые коллизии, связанные с толкованием и имплементацией отдельных положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод как международного договора Российской Федерации в ее правовую систему, необходимо рассматривать и разрешать в контексте обстоятельств и условий, на которых Россия ее подписала и ратифицировала.

В силу статей 4 (части 1 и 2), 15 (части 1 и 4), 79 и 125 (пункт «г» части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации в российской правовой системе (в том числе по отношению к международным договорам Российской Федерации), условия участия России в международных договорах и их ратификации, соблюдение которых обеспечивается и посредством конституционного контроля, Российская Федерация была вправе подписать и ратифицировать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод лишь в том случае, если ее положения не противоречат основам конституционного строя, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации, и не влекут ограничение прав и свобод человека и гражданина в том виде, как они урегулированы в ее главе 2.

Соответственно, основанные на интерпретации Конвенции о защите прав человека и основных свобод постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе содержащие предложения о необходимости внесения каких-либо изменений в национальные правовые нормы, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации, а потому – в контексте ее статьи 15 (части 1 и 4) – подлежат реализации на основе принципа верховенства и высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации в правовой системе России, составной частью которой являются международно-правовые акты. К числу таких актов относится и сама Конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая в качестве международного договора Российской Федерации обладает в правоприменительном процессе большей юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции Российской Федерации.

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, Россия не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции Российской Федерации, – в противном случае они не подлежат введению в действие и применению в Российской Федерации, т.е. не могут быть ратифицированы. Следовательно, в 1996 году Россия подписала, а в 1998 году ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод исходя из того, что статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации полностью согласуется с предписаниями статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и потому не нуждается в каком-либо изменении. Никаких вопросов, связанных с возможными противоречиями между ними, не возникало и у Совета Европы. Иными словами, и Россия, и Совет Европы признавали, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции к моменту ее ратификации Российской Федерацией и статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации находятся в полном соответствии друг с другом. С этого момента и до настоящего времени

указанные корреспондирующие друг другу нормы (правила) текстуально никаких изменений не претерпели.

Между тем в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека придал статье 3 Протокола № 1 к Конвенции смысл, имплицитно предполагающий изменение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на что Россия как Высокая Договаривающаяся Сторона в многостороннем международном договоре, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, при ее ратификации не давала согласие, поскольку полагала (в том числе учитывая отсутствие каких-либо претензий со стороны Совета Европы), что статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не противоречат друг другу.

В связи с этим Конституционному Суду Российской Федерации приходится констатировать, что вывод о нарушении Российской Федерацией статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, к которому пришел Европейский Суд по правам человека, основан на истолковании ее положений, расходящемся с их смыслом, из которого исходили Совет Европы и Россия как сторона данного международного договора при его подписании и ратификации. При таких обстоятельствах Российская Федерация вправе настаивать на интерпретации статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и ее имплементации в российское правовое пространство в том понимании, которое имело место при введении в действие данного международного договора Российской Федерации как составной части российской правовой системы.

4.3. Конституционный Суд Российской Федерации также отмечает, что правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно возможности государства ограничивать избирательные права осужденных (заклученных) претерпевают «эволютивное» изменение и вряд ли могут считаться устоявшимися.

Например, в постановлении от 6 апреля 2000 года по делу «Лабита (*Labita*) против Италии» Европейский Суд по правам человека хотя и

признал, что лишение заявителя избирательных прав нарушило статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, поскольку его причастность к преступному сообществу не была доказана, но тем не менее не подвергал сомнению совместимость временного исключения из списков избирателей с Конвенцией, если вина подсудимого подтверждена должным образом. В решении от 28 января 2003 года по делу «*M.D.U. против Италии*» он пришел к выводу, что двухлетний запрет на участие в голосовании, установленный на срок наказания за налоговое преступление, отвечает надлежащему функционированию и сохранению демократического режима, а спустя два года – что лишение избирательного права возможно лишь при осуждении за «серьезные преступления», причем лишь при условии прямого указания об этом в приговоре (постановление от 6 октября 2005 года по делу «*Хёрст (Hirst) против Соединенного Королевства*» (№ 2)).

Данная правовая позиция была воспроизведена Европейским Судом по правам человека в постановлениях от 8 апреля 2010 года по делу «*Фродль (Frodl) против Австрии*» и от 23 ноября 2010 года по делу «*Гринс и М.Т. (Greens & M.T.) против Соединенного Королевства*», однако уже в постановлении от 22 мая 2012 года по делу «*Скоппола (Scoppola) против Италии*» (№ 3) он посчитал достаточным условием совместимости с Конвенцией лишение избирательного права в силу закона, т.е. без специального указания в приговоре.

Следовательно, через «эволютивное» толкование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции конкретное содержание критериев «неавтоматизма», соразмерности и дифференцированности в правовых позициях Европейского Суда по правам человека на протяжении десятилетия претерпевало существенные изменения. При этом сам Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что его правовые позиции всегда отражают существующий среди государств – членов Совета Европы консенсус (постановления от 13 ноября 2007 года по делу «*D.H. и другие против Чехии*», от 1 октября 2009 года по делу «*Кимля и другие против*

России», от 10 марта 2011 года по делу «Киютин против России» и др.) и что европейский консенсус признается существующим, если установлено общее согласие большинства государств – участников Конвенции или по крайней мере относительное единообразие подходов к той или иной сфере правоприменения (постановления от 22 октября 1981 года по делу «Даджен (*Dudgeon*) против Соединенного Королевства», от 26 мая 2011 года по делу «*R.R.* против Польши», от 22 марта 2012 года по делу «Константин Маркин против России» и др.).

Между тем приведенные в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» (пункты 42–45) сравнительные данные о правовом регулировании выборов в 43 государствах – участниках Конвенции свидетельствуют о том, что по вопросу об ограничении избирательных прав осужденных (заключенных) такой консенсус отсутствует: в 19 из них (Дания, Испания, Финляндия, Швейцария, Швеция и др.) запрет на участие в выборах не установлен; 7 государств (Армения, Болгария, Венгрия, Грузия, Россия, Соединенное Королевство и Эстония) автоматически лишают права избирать всех отбывающих наказание в виде лишения свободы; в 17 государствах (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Италия, Франция и др.) принят смешанный подход, при котором лишение осужденных (заключенных) избирательных прав зависит от вида преступления и (или) срока лишения свободы, а в некоторых из них (Португалия, Румыния, Сан-Марино и др.) решение о лишении права избирать оставлено на усмотрение суда.

В контексте принципа subsidiarity, руководствуясь которым Европейский Суд по правам человека осуществляет свою деятельность, уместно напомнить, что «эволютивное» толкование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод должно иметь достаточные основания, подтвержденные согласием (прямым или подразумеваемым) государств – участников Конвенции в отношении соответствующих стандартов. Однако подобное согласие, как показывают

приведенные данные, не достигнуто, поскольку в значительном числе государств осужденные (заключенные) либо полностью лишены избирательных прав, либо тем или иным образом ограничены в активном избирательном праве (праве голоса), притом что подобные ограничения, устанавливаемые национальными законами, – если они не посягают на самую сущность права избирать и не являются произвольными – не могут считаться необоснованными в соответствии с требованиями Всеобщей декларации прав человека (статьи 21 и 29), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (статья 18) и статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

4.4. Таким образом, у Конституционного Суда Российской Федерации отсутствуют основания для истолкования запрета, установленного статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, как допускающего возможность – непосредственно в силу федерального закона или по специальному указанию в приговоре суда – лишения активного избирательного права только в отношении определенных категорий осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, например тех, кто осужден за совершение преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких преступлений, предусмотренных российским уголовным законом («серьезных преступлений» – по терминологии Европейского Суда по правам человека). Нет оснований и для его интерпретации как предполагающего (на чем настаивали граждане С.Б.Анчугов и В.М.Гладков) дискреционное правомочие федерального законодателя – исходя из принципов свободных выборов и всеобщности избирательного права – снять соответствующее ограничение в отношении всех осужденных (за исключением тех, кто подвергнут пожизненному лишению свободы). Иное расходилось бы как с буквальным смыслом статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, так и с ее смыслом в системе конституционных норм



и – с учетом исторического контекста разработки проекта Конституции Российской Федерации Конституционным совещанием, включая дискуссию относительно окончательной формулировки данной конституционной нормы, – неминуемо вело бы к игнорированию ясно выраженных намерений конституционного законодателя, получивших посредством всенародного голосования одобрение многонационального народа России.

Имплементация в правовую систему России постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», а значит, и осуществленного им толкования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод приемлема, если она согласуется с положениями Конституции Российской Федерации, относящимися к основам конституционного строя и основам правового статуса личности в России. Поскольку параметры такой имплементации задаются именно Конституцией Российской Федерации, истолкование статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации в духе интерпретации статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейским Судом по правам человека не может выходить за пределы, очерченные требованиями логики юридического толкования.

Принимая во внимание свой многолетний опыт конструктивного взаимодействия и взаимоуважительного диалога с Европейским Судом по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что если в порядке исключения он считает необходимым воспользоваться правом на возражение, то лишь для внесения своего вклада в кристаллизацию развивающейся в сфере защиты избирательных прав практики Европейского Суда по правам человека, решения которого призваны отражать консенсус, сложившийся среди государств – участников Конвенции.

Если в силу основ российского конституционного строя невозможно (с учетом логики юридического толкования) интерпретировать норму статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в соответствии с толкованием

статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, данным Европейским Судом по правам человека в постановлении «Анчугов и Гладков против России» и предполагающим, что не все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, могут ограничиваться в праве избирать, на Конституционном Суде Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации (статья 15, часть 1; статья 79; статья 125, части 2 и 6), лежит обязанность, в русле установившихся партнерских отношений, проинформировать Европейский Суд по правам человека об отсутствии такой возможности.

Вместе с тем, имея в виду значение той системы, частью которой являются постановления Европейского Суда по правам человека, и ради поддержания ее надлежащего и успешного функционирования Конституционный Суд Российской Федерации готов к поиску правомерного компромисса, пределы которого очерчивает Конституция Российской Федерации. Залогом ответственного и сдержанного подхода к решению этой проблемы является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации (что подтверждается многими десятками его решений) по имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и основанных на ее положениях решений Европейского Суда по правам человека в российскую правовую систему.

Признавая объективную необходимость деятельности Европейского Суда по правам человека по выявлению структурных недостатков национальных правовых систем и предложению путей к их устранению, Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание и на наличие проблем, связанных с возможными отступлениями от принципа субсидиарности, на основе которого Европейский Суд по правам человека призван осуществлять возложенные на него полномочия, что, в свою очередь, может приводить к конфликту с конституционным законодателем, полномочия которого основаны на принципах государственного суверенитета, верховенства и высшей юридической силы Конституции

Российской Федерации в правовой системе России, составной частью которой является Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации.

5. Выявление действительного смысла положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в российской правовой системе предполагает также анализ его регулирующей роли в контексте соответствующего федерального законодательства и сложившейся практики ограничения избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, с точки зрения критериев соразмерности и дифференцированности.

5.1. Статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации связывает предусмотренное ею ограничение избирательных прав с наличием двух оснований – уголовно-правового, вытекающего из приговора суда, которым гражданину назначено наказание в виде лишения свободы, и уголовно-исполнительного, заключающегося в отбывании такого наказания в местах лишения свободы. Соответственно, данное ограничение действует в течение периода фактического нахождения осужденного к лишению свободы в условиях изоляции от общества по вступившему в силу приговору суда.

При этом статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации однозначно фиксирует, осужденные какой категории не вправе избирать и быть избранными – «граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Определение же того, что из себя представляет лишение свободы как вид уголовного наказания, связанный с изоляцией осужденного от общества в местах лишения свободы, и в чем его отличие от других видов уголовного наказания, связанных с ограничением свободы, и от иных мер, связанных с законным содержанием под стражей, но не являющихся уголовным наказанием, равно как и определение самих мест лишения свободы и режимов отбывания наказания в них являются в силу статьи 71 (пункт «о») Конституции Российской Федерации прерогативой федерального законодателя.

Наполнение конституционного понятия лишения свободы как уголовного наказания конкретным содержанием осуществляется Уголовным кодексом Российской Федерации, который устанавливает, как следует из части второй его статьи 2, основание и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений.

По смыслу части первой статьи 56 УК Российской Федерации, формулировка «граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» означает «осужденные, изолированные от общества в колониях-поселениях, воспитательных колониях, лечебных исправительных учреждениях, исправительных колониях либо в тюрьмах», т.е. под «лишением свободы» в контексте статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации следует понимать специальный вид уголовного наказания – в отличие от сходных видов уголовного наказания, связанных с ограничением свободы в широком смысле, таких как принудительные работы, ограничение свободы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части (статья 44 УК Российской Федерации). В частности, такой вид уголовного наказания, как арест, также представляющий собой изоляцию осужденного от общества, не является лишением свободы в уголовно-правовом смысле.

Это означает, что только лишение свободы в его специальном уголовно-правовом значении – как отдельного и самостоятельного вида наказания – влечет за собой содержание в местах лишения свободы, определенных в части первой статьи 56 УК Российской Федерации, и, соответственно, лишение осужденного права избирать.

Между тем в постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Анчуглов и Гладков против России» (пункт 31) для перевода содержащегося в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации

понятия «лишение свободы» использован термин «*detention*». В связи с этим необходимо иметь в виду, что понятие «лишение свободы» (*imprisonment*) как вид уголовного наказания, по смыслу статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статей 44, 56 и 57 УК Российской Федерации, не совпадает по своему содержанию с используемым в пункте 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод понятием «лишение свободы в соответствии с законом» (*deprivation of liberty by law*) как любое законное задержание, заключение под стражу, содержание под стражей (*detention*), разновидностью которого является «законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом» (*the lawful detention of a person after conviction by a competent court*) (подпункт «а»), т.е. уголовное наказание, наряду с другими разновидностями «лишения свободы в соответствии с законом» посредством законного задержания, заключения под стражу, содержания под стражей, которые уголовным наказанием не являются (подпункты «b», «c», «d», «e», «f»).

Европейский Суд по правам человека в своем толковании пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод исходит из того, что лишение свободы (*deprivation of liberty by law*) может приобретать разнообразные формы, не всегда совпадающие с классическим тюремным заключением; различие между лишением свободы и ограничением свободы состоит лишь в степени или интенсивности, а не в самом характере или сути; их восприятие должно основываться не на формальных, а на существенных признаках, таких как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества и семьи, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц (постановления от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (*Guzzardi*) против Италии», от 28 октября 1994 года по делу «Мюррей (*Murray*) против Соединенного Королевства», от 12 февраля 2009 года по делу «Нолан и К. (*Nolan & K.*) против России», от 16 июля 2015 года по делу «Алексей Борисов против России» и др.).

Таким образом, по своему правоприменительному эффекту лишение активного избирательного права в контексте статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, охватывая собой исключительно лиц, реально отбывающих по приговору суда наказание в виде лишения свободы в том его значении, как оно определено статьями 56 и 57 УК Российской Федерации, и не затрагивая тех, кто на основании приговора суда претерпевает наказание иных видов, сопоставимых по своей сути с лишением свободы (принудительные работы, арест и др.), не влечет за собой общего и недифференцированного ограничения активного избирательного права всех граждан, лишенных свободы по решению суда, – в интерпретации этого понятия Европейским Судом по правам человека.

5.2. Как следует из постановлений по делам «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) (пункты 106, 108 и 110) и «Анчугов и Гладков против России» (пункт 100), преступления, за которые установлено наказание в виде лишения свободы на срок три года и более, признаются Европейским Судом по правам человека «достаточно серьезными» для того, чтобы служить основанием – без нарушения требования соразмерности – для лишения лиц, виновных в их совершении, избирательных прав в силу прямого указания закона (причем не только в период отбывания наказания, но и в течение двух лет после освобождения); лицо же, приговоренное к лишению свободы на срок пять лет и более, по решению суда может быть лишено избирательных прав пожизненно.

Согласно статье 15 «Категории преступлений» УК Российской Федерации в зависимости от характера и степени общественной опасности деяния, предусмотренные данным Кодексом, подразделяются на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления (часть первая); при этом преступлениями небольшой тяжести признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное данным Кодексом, не превышает трех лет лишения

свободы (часть вторая), преступлениями средней тяжести – умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает пяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание превышает три года лишения свободы (часть третья), тяжкими преступлениями – умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает десяти лет лишения свободы (часть четвертая), особо тяжкими преступлениями – умышленные деяния, за совершение которых данным Кодексом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание (часть пятая).

Наказание в виде лишения свободы согласно части первой статьи 56 УК Российской Федерации может быть назначено судом осужденному, совершившему впервые преступление небольшой тяжести, лишь при наличии отягчающих обстоятельств, перечисленных в статье 63 данного Кодекса, за исключением трех видов преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (часть первая статьи 228, часть первая статьи 231 и статья 233 УК Российской Федерации), или только если соответствующей статьей Особенной части данного Кодекса лишение свободы предусмотрено как единственный вид наказания (в настоящий момент такие статьи в Уголовном кодексе Российской Федерации отсутствуют).

Согласно статье 60 УК Российской Федерации лицу, признанному виновным в совершении преступления, назначается справедливое наказание в пределах, предусмотренных соответствующей статьей Особенной части данного Кодекса, и с учетом положений его Общей части; более строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершенное преступление назначается только в случае, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение целей наказания (часть первая); при назначении наказания учитываются характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства,

смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи (часть третья).

По смыслу приведенных положений, российский уголовный закон практически полностью исключает возможность применения лишения свободы к лицам, впервые совершившим преступления небольшой тяжести при отсутствии отягчающих обстоятельств, а значит, не допускается и ограничение их избирательных прав. Суды с учетом этих положений назначают за совершение преступлений небольшой тяжести наказание в виде реального лишения свободы (с отбыванием наказания в колонии-поселении или – принимая во внимание обстоятельства совершения преступления и личности виновного – в исправительной колонии) лишь в случаях, когда приходят к выводу о невозможности исправления виновного без изоляции от общества. Основанием для назначения такому лицу наказания в виде лишения свободы – в соответствии со статьями 56, 60 и 63 УК Российской Федерации и по сложившейся на их основе практике – служит совершение им преступления небольшой тяжести в период испытательного срока, назначенного по предыдущему приговору суда, либо в период неотбытого срока наказания, назначенного по приговору суда, либо после условно-досрочного освобождения от отбывания наказания в виде лишения свободы, а также при повторности преступлений. Помимо этого, назначаемое судом наказание – с учетом предписаний частей первой и третьей статьи 60 УК Российской Федерации и положений его Особенной части – может быть не связано с лишением свободы и в случае совершения лицом преступления средней тяжести и даже тяжкого преступления.

Исходя из того что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить (статья 15, часть 1, Конституции Российской Федерации), суды, приговаривая лицо к лишению



свободы за совершение преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления хотя и небольшой тяжести, но при наличии отягчающих обстоятельств, обязаны принимать во внимание тот факт, что такой приговор будет означать для осужденного и предписываемое статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение его избирательных прав.

Таким образом, в контексте действия статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в системе уголовного законодательства и основанной на нем судебной практики приговор суда – это не только формальное основание для лишения лица свободы, но и главный непосредственный источник его специального правового статуса как осужденного, отбывающего наказание в местах лишения свободы, что влечет для него и ограничение избирательных прав, которое, будучи следствием такого наказания, осуществляется, по сути, не автоматически, а дифференцированно, поскольку само наказание в виде лишения свободы назначается сообразно конкретным обстоятельствам дела, с учетом таких факторов, как характер и тяжесть совершенного преступления и поведение преступника (в том числе с учетом наличия или отсутствия смягчающих и отягчающих обстоятельств).

5.3. Содержащийся в постановлении «Анчуглов и Гладков против России» вывод о чрезмерной массовости ограничения в России избирательных прав осужденных к лишению свободы сам же Европейский Суд по правам человека признает имеющим лишь характер предположения, принимаемого в качестве основания для вынесения решения только потому, что Россия как государство-ответчик не привела примеров из национальной судебной практики, подтверждающих, что активного избирательного права лишаются только лица, осужденные за совершение наиболее серьезных преступлений (пункты 101 и 104).

При этом Европейский Суд по правам человека явно имеет в виду не примеры, опирающиеся на конкретные судебные акты (решение Липецкого

областного суда как раз приведено им и проанализировано), а статистические данные, используемые в его практике в качестве средства доказывания по делам о дискриминации, в том числе электоральной, что можно отнести к *modus operandi* (например, в решении от 6 января 2005 года по делу «Хоогендийк (*Hoogendijk*) против Нидерландов» Европейский Суд по правам человека посчитал приведение одной из сторон официальных статистических данных достаточным основанием для переложения бремени доказывания на противоположную сторону).

Однако официальная статистика по рассматриваемому вопросу в России ведется. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации ([www.cdep.ru](http://www.cdep.ru)), доля осужденных к реальному лишению свободы за преступления небольшой тяжести с 2011 года по 2015 год находится в пределах 8,8–11,5%, в то время как доля осужденных к реальному лишению свободы за преступления средней тяжести составляет 18–32%, за тяжкие 46–47%, за особо тяжкие 91–95%. В частности, в 2015 году по всем уголовным делам в России были осуждены 733 607 человек, в том числе 342 267 человек за совершение преступлений небольшой тяжести, а из них к реальному лишению свободы (по общему правилу, с отбыванием наказания в колониях-поселениях) осуждены лишь 36 218 человек, т.е. 10,58%, а значит, остальные 306 049 осужденных за преступления этой категории не были лишены свободы и, соответственно, избирательных прав. Учитывая, что всего к реальному лишению свободы за все виды преступлений в 2015 году был осужден 211 121 человек, число осужденных за преступления небольшой тяжести, не попавших в места лишения свободы и потому не лишенных избирательных прав, почти в 10 раз превышает число приговоренных к лишению свободы за совершение преступлений небольшой тяжести и почти в 1,5 раза – число приговоренных за все вместе взятые преступления к лишению свободы и, соответственно, всех отстраненных от участия в выборах вследствие направления для отбывания наказания в места лишения свободы. В том же году за преступления средней тяжести было

осуждено 176 665 человек, из них к лишению свободы – 53 363 (30,21%); за тяжкие – 172 782 человека, из них к лишению свободы – 81 906 (47,4%); за особо тяжкие – 41 903 человека, из них к лишению свободы – 39 634 (94,5%).

Приведенными официальными данными – с учетом обязанности судов при назначении наказания принимать во внимание, что осужденные, направляемые в места лишения свободы, ограничиваются в избирательных правах, – опровергаются доводы об отсутствии в российской правовой и судебной системе эффективной дифференциации, соразмерности и «неавтоматизма», позволяющих подходить к решению вопроса об ограничении избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, в духе благоприятствования базовому принципу всеобщности избирательного права.

5.4. Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что его функция, в принципе, заключается в рассмотрении вопроса о совместимости мер, предусмотренных национальным законодательством, с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод и что именно государство-ответчик под надзором Комитета Министров должно выбирать средства, подлежащие применению в национальном правопорядке для выполнения своего обязательства по статье 46 Конвенции (постановление от 12 мая 2005 года по делу «Оджалан (*Ocalan*) против Турции»). В постановлениях по делам, в которых имело место систематическое нарушение положений Конвенции, Европейский Суд по правам человека с целью содействия государству-ответчику в выполнении им этого обязательства указывал тип меры, которую можно было бы принять для прекращения сложившейся ситуации (постановления от 22 июня 2004 года по делу «Брониовский (*Broniowski*) против Польши» и от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного королевства» (№ 2). Если же установленное нарушение Конвенции по своему характеру было таково, что ограничивало выбор мер, необходимых для его исправления, Европейский Суд по правам человека мог указать

только одну меру (постановление от 8 апреля 2004 года по делу «Ассанидзе (*Assanidze*) против Грузии»).

В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека предлагает Российской Федерации исполнить его решение либо посредством каких-либо форм политического процесса, либо путем гармоничного – в свете положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод – толкования Конституции Российской Федерации компетентными органами, в первую очередь Конституционным Судом Российской Федерации, таким образом, чтобы скоординировать их действие и избежать каких-либо коллизий между ними.

Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что предложенное им в настоящем Постановлении толкование статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, включая его статьи 15, 56, 58, 60 и 63, и основанной на них судебной практикой позволяет избежать подобных коллизий, касающихся ограничений избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда.

5.5. Вместе с тем федеральный законодатель не лишен возможности, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

Так, в силу пункта «а» части первой статьи 58 УК Российской Федерации лицам, осужденным к лишению свободы за преступления, совершенные по неосторожности, а также лицам, осужденным к лишению свободы за совершение умышленных преступлений небольшой и средней тяжести, ранее не отбывавшим лишение свободы, отбывание лишения свободы, по общему правилу, назначается в колониях-поселениях, представляющих собой, как следует из статей 128 и 129 УИК Российской

Федерации, исправительные учреждения с полусвободным режимом отбывания наказания, задача которых – исправление и адаптация осужденных к условиям жизни на свободе. Такой режим в значительной мере приближается к режиму отбывания наказания, ограничивающему свободу осужденных комплексом устанавливаемых судом ограничительных условий (обязанностей) и запретов, исполняемых ими без изоляции от общества под надзором специализированного государственного органа (часть первая статьи 53 УК Российской Федерации, статьи 47<sup>1</sup> и 50 УИК Российской Федерации).

В соответствии со статьей 129 УИК Российской Федерации осужденные, отбывающие лишение свободы в колонии-поселении, ограничены в свободе передвижения, но содержатся без охраны, могут свободно передвигаться по территории колонии-поселения и вне колонии в пределах муниципального образования, на территории которого она расположена; осужденным может быть разрешено проживание со своими семьями на арендованной или собственной жилой площади на территории колонии-поселения или за ее пределами, но в границах муниципального образования, на территории которого расположена колония-поселение. Практически такие осужденные приобретают статус, который – в сравнении с иными режимами отбывания наказания в виде лишения свободы – характеризуется существенно меньшим объемом ограничений: они могут носить гражданскую одежду, иметь при себе деньги и ценные вещи, получать посылки, передачи и бандероли; могут иметь свидания без ограничения их количества; вправе работать, а также обучаться по заочной форме в образовательных организациях высшего образования и профессиональных образовательных организациях.

С учетом этого федеральный законодатель правомочен внести в уголовное и уголовно-исполнительное законодательство изменения, в соответствии с которыми отбывание наказания в колониях-поселениях лицами, осужденными к лишению свободы за преступления, совершенные

по неосторожности, а также лицами, осужденными к лишению свободы за совершение умышленных преступлений небольшой и средней тяжести, ранее не отбывавшими лишение свободы, – как разновидность режима лишения свободы в смысле статьи 56 УК Российской Федерации – было бы трансформировано в отдельный вид уголовного наказания, на который не распространяется ограничение, предусмотренное статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

6. Согласно статье 34 «Индивидуальные жалобы» Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский Суд по правам человека может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения государством-ответчиком их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней; Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Следовательно, дело о предполагаемом нарушении активного избирательного права, гарантируемого статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не может быть разрешено без рассмотрения его *in concreto*. В соответствии с этим требованием Европейский Суд по правам человека указал в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России», что в делах, возникающих из индивидуальных жалоб, его задача заключается не в абстрактном контроле соответствующего законодательства или оспариваемой практики, а должна, насколько это возможно, ограничиваться, без утраты видения общего контекста, исследованием вопросов, поднимаемых в рассматриваемых им делах (пункт 51). Соответственно, в данном случае задача Европейского Суда по правам человека состояла не в контроле *in abstracto* совместимости с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а в определении *in concreto*

последствий ее применения для прав заявителей, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 52).

Исходя из установленных самим Европейским Судом по правам человека стандартов лишение избирательных прав за серьезные преступления, т.е. наказываемые лишением свободы на срок три года и более, не может считаться нарушением принципа соразмерности. Граждане же С.Б.Анчугов и В.М.Гладков были осуждены (в порядке замены смертной казни) к пятнадцати годам лишения свободы за совершение особо тяжких преступлений и в связи с этим лишены избирательных прав, поэтому их нельзя считать жертвами правонарушения, а их права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, – нарушенными. Следовательно, в этом смысле постановление «Анчугов и Гладков против России» является, по существу, актом абстрактного нормоконтроля (*in abstracto*) со стороны Европейского Суда по правам человека.

7. В силу сложившейся практики исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека предполагает также принятие государством-ответчиком мер индивидуального характера, которые преследуют цель прекращения выявленных нарушений, продолжающихся во времени, и устранения последствий нарушений, совершенных в прошлом, с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, которая имела место до нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*restitutio in integrum*). Однако такое восстановление невозможно, если, учитывая сам характер нарушения, нельзя воссоздать ситуацию в том виде, в каком она существовала до совершения нарушения.

Граждане С.Б.Анчугов и В.М.Гладков не имели права голосовать на выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, состоявшихся в период с 2000 года по 2008 год. Поскольку проведение этих выборов заново в настоящее время неосуществимо, исполнение мер индивидуального характера (*restitutio in integrum*) в отношении указанных граждан не представляется возможным.

Законодательством Российской Федерации предполагается также принятие мер индивидуального характера, выражающихся в пересмотре судебных решений национальных судов по делу гражданина, в отношении которого Европейский Суд по правам человека констатировал нарушение положений Конвенции (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 27-П). Порядок такого пересмотра предусмотрен отраслевым российским законодательством (пункт 2 части четвертой статьи 413 УПК Российской Федерации, пункт 4 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункт 4 части 3 статьи 311 АПК Российской Федерации, пункт 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Между тем граждане С.Б.Анчугов и В.М.Гладков были осуждены за совершение особо тяжких преступлений и не могли – даже согласно критериям, выработанным Европейским Судом по правам человека, – рассчитывать на доступ к избирательным правам, а потому пересмотр судебных решений по их делам и возмещение им какого-либо ущерба невозможно.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 104<sup>4</sup> Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05), принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите



прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, – невозможным, поскольку предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означает императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом.

2. Признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер общего характера, обеспечивающих справедливость, соразмерность и дифференциацию применения ограничений избирательных прав, – возможным и реализуемым в российском законодательстве и судебной практике, поскольку в соответствии со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, по общему правилу, исключается наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осужденных, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы, как более строгий вид наказания из числа предусмотренных Особенной частью данного Кодекса за

совершение соответствующего преступления, назначается по приговору суда и, следовательно, влечет лишение избирательных прав только в том случае, если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания.

Вместе с тем, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 32 (часть 3), и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

3. Признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер индивидуального характера, которые предусмотрены действующим законодательством Российской Федерации, – в отношении граждан С.Б.Анчугова и В.М.Гладкова невозможным, поскольку указанные граждане были приговорены к лишению свободы на длительные сроки за совершение особо тяжких преступлений, а потому не могли рассчитывать – даже согласно критериям, выработанным Европейским Судом по правам человека, – на доступ к избирательным правам.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения,

действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».



Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 12-П