

## Экспертное заключение

### 1. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

#### *1.1.1. Вопрос экспертизы.*

Настоящее экспертное заключение подготовлено на основании обращения от 14 марта 2016 г. на имя ректора Санкт-Петербургского государственного университета Н. М. Кропачева судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева. Поводом для данного обращения выступает запрос Министерства юстиции Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации о разрешении вопроса о возможности исполнения постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», жалобы № 11157/04 и 15162/05 (далее – Постановление от 4 июля 2013 г.). Исходя из обращения от 14 марта 2016 г. можно выделить три основных вопроса экспертизы: 1) оценка аргументов, содержащихся в запросе Министерства юстиции РФ о невозможности исполнения Постановления от 4 июля 2013 г. по крайней мере без принятия новой Конституции РФ; 2) высказывание мнения о наличии (отсутствии) конституционно допустимых способов (вариантов) исполнения Постановления от 4 июля 2013 г., в части, касающейся обеспечения дифференцированного подхода к ограничению активного избирательного права лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (далее – заключенные); 3) формулирование правовой позиции о смысле ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в том числе использование основных способов толкования (лингвистическое, историческое, юридическое, телеологическое и др.) в отношении возможного допуска к участию в выборах отдельных категорий заключенных.

#### *1.1.2. Объект исследования.*

Объектом исследования в настоящем экспертном заключении выступает вопрос о возможности исполнения конкретного решения Европейского суда по правам человека (Постановление от 4 июля 2013 г.), основанного на положениях ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, а также доктринальное толкование данной конституционной нормы в части возможной

соразмерности абсолютного запрета заключенным голосовать на выборах в органы власти в России.

## **2. ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ**

### ***2.1.1. Методологические и методические основы исследования.***

При выполнении исследования использовались стандартные в юриспруденции общенаучные методы (включая анализ, синтез, социологический метод и т.п.) и специальные научные приемы познания (формально-юридический, историко-правовой и т.д.).

Учитывая последний из вопросов экспертизы, особое внимание отводилось традиционным методологическим приемам толкования конституционных норм. Среди них Конституционный Суд РФ и его судьи в своих особых мнениях чаще всего называют следующие «известные» (традиционные) методы толкования: грамматический (лингвистический), исторический (историко-политический), систематический (системный), логический, телеологический (Определение от 6 декабря 2001 г. № 249-О; Определение от 2 ноября 2006 г. № 444-О; Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева к Определению от 3 декабря 2010 г. № 149-О-О; Особое мнение судьи В.И. Олейника к Постановлению от 11 декабря 1998 г. № 28-П и т.д.).

Также использовался метод сравнительного правоведения, который позволяет оценить конституционно-правовое регулирование ограничения избирательных прав заключенных с точки зрения опыта зарубежных государств в этой сфере. Применение указанных методов обеспечивает комплексное и детальное исследование заявленных вопросов, позволяет эффективно обобщить нормативный и практический материал, а также выработать соответствующие рекомендации.

### ***2.1.2. Содержательная часть исследования***

#### **Содержание Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 года и требования к его исполнению**

Общее требование об обязательности соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод должно рассматриваться с учетом общих требований об исполнении международных обязательств, на что неоднократно ссылался и сам ЕСПЧ, приводя в обоснование необходимости исполнения его требований положение ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, которая запрещает государству ссылаться на положения его национального права (независимо от того, идет речь о

простом законе или о конституции) в обоснование неисполнения международного обязательства.

В запросе Министерства юстиции РФ по настоящему делу содержится суждение о сфере и пределах применения п. 1 ст. 46 Венской конвенции от 23 мая 1969 г. «О праве международных договоров». История принятия Венской конвенции о праве международных договоров свидетельствует о том, что п. 1 ст. 46 выступает исключением из установленного ст. 27 общего правила о Внутригосударственном праве и соблюдении договоров («участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»). Такое исключение, исходя из подготовительных материалов, явилось результатом долгих и интенсивных дебатов представителей государств на Венской конференции, а в конечном итоге - компромиссом в вопросе о соотношении государственного суверенитета и принципа добросовестного соблюдения международных договоров (*pacta sunt servanda*) в пользу последнего.

Цель рассматриваемого исключения носит достаточно узкий характер. Оно согласно буквальному смыслу п. 1 ст. 46 касается только «компетенции заключать договоры», должно быть «явным» и должно затрагивать исключительно «нормы внутреннего права государства особо важного значения». Все три этих условия применения исключения п. 1 ст. 46 должны применяться в системном единстве. Простая ссылка на предписания Конституции РФ в рассматриваемом деле будет явно недостаточной. Прежде всего, оправданное с точки зрения Венской конвенции о праве международных договоров несоблюдение ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод может возникнуть исключительно в связи с компетенцией заключения данного договора.

Зарубежная и отечественная доктрина международного права единодушны в целях и сфере применения данной нормы. По авторитетному мнению видного специалиста по праву международных договоров и участника Венских конференций А.Н. Талалаева, «проблема эта так же сложна, как и стара. Она существует со времен появления парламентаризма с его требованием обсуждения и одобрения наиболее важных договоров парламентами, прежде чем глава государства будет вправе их ратифицировать». (Талалаев, А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров: Комментарий. – М.: Юрид. лит., 1997. С. 129).

Таким образом, ратифицируя Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (принимая соответствующий Федеральный закон), законодатель исходил из общего принципа верховенства Конституции

и соответствия этого закона, а значит и положений протокола, конституционным нормам Российской Федерации.

Однако ни в тексте Постановления, ни в позиции РФ, отраженной в запросе Министерства юстиции, не акцентируется внимание на том, что при подписании и ратификации Конвенции в ней не были эксплицитно выражены нормы о гарантиях избирательных прав заключенных. Экспертиза, в том числе проводившаяся членами Венецианской комиссии, проекта Конституции РФ в 1993 году, не затрагивала вопрос о расхождении положения, включаемого в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, со стандартами Совета Европы. Обсуждение в 1998 году ратифицируемой Конвенции о защите прав человека и основных свобод также не поднимало этот вопрос. Фактически речь идет об исполнении обязательства, вытекающего не из текста Конвенции, а исключительно из решения (в том числе во взаимосвязи с предшествующей прецедентной практикой) ЕСПЧ.

Ратифицировав Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация взяла на себя обязательство, предусмотренное ст.46 Конвенции, «исполнять окончательные постановления Суда по делам», в которых она является стороной. В соответствии со сложившейся практикой исполнение окончательных постановлений ЕСПЧ складывается из выплаты справедливой компенсации, мер индивидуального и мер общего характера.

Общий подход к способам исполнения решений сам Европейский суд по правам человека неоднократно формулировал в своей прецедентной практике. В контексте исполнения постановлений в соответствии со ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод постановление, которым установлено нарушение, возлагает в связи с этим положением на государство-ответчика правовое обязательство прекратить нарушение и устранить его последствия таким образом, чтобы восстановить, насколько это возможно, положение, существовавшее до нарушения (*restitutio in integrum*). Однако его постановления в значительной степени имеют деклараторный характер, и в целом заинтересованное государство должно избрать средства, которые будут использованы в рамках национальной правовой системы с целью исполнения международного правового обязательства, при условии, что такие средства совместимы с выводами, содержащимися в Постановлении Европейского суда по правам человека. Такая дискреция в отношении способа исполнения отражает свободу усмотрения, присущую основополагающей обязанности государств-участников по обеспечению конвенционных прав (например, постановление от 3 июля 2008 г. по делу «Руслан Умаров против России»).

В этой связи можно отметить определенный диктат со стороны Европейского суда по правам человека, выраженную им в Постановлении от 4 июля 2013 г. позицию о конкретных способах возможного его исполнения. Хотя окончательный выбор решения о способах устранения возникшего конфликта между конституционными и международными договорными нормами находится в исключительной компетенции Конституционного Суда РФ посредством конституционно-конформного толкования положений ч. 3 ст. 32 Конституции РФ и последующей конкретизации возможных способов исполнения Постановления от 4 июля 2013 г. российским законодателем.

Такой межсудейский диалог определяется субсидиарной ролью Европейского суда по правам человека, который не может подменять внутренние органы в выборе способов исполнения своих решений. Следуя логике судейской сдержанности, Европейский суд по правам человека указывает на то, что применительно к соблюдению в России ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод именно «государство может решить, оставить ли его судам для определения пропорциональности мер, ограничивающих избирательные права заключенных, или инкорпорировать нормы в законы, определяющие обстоятельства, в которых эти меры должны применяться» (п. 107).

В Постановлении ЕСПЧ от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» выплаты справедливой компенсации не предусмотрено, моральный вред возмещается самим фактом признания допущенного нарушения. Меры индивидуального характера в отношении по крайней мере одного заявителя, который был в 2008 году освобожден из мест лишения свободы, невозможны. В отношении обоих заявителей невозможно восстановление их прав *ab initio*, поскольку выборы, на которых они пытались принять участие в голосование, давно прошли. Следовательно, речь идет исключительно о мерах общего характера.

Как следует из текста Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 года, Российская Федерация должна принять меры общего характера, устраняющие ситуацию, при которой осуществляется общее, автоматическое и неизбирательное ограничение права на участие в голосовании ко всем лицам, осужденным и отбывающим наказание в виде лишения свободы, независимо от длительности срока лишения свободы и независимо от характера или тяжести совершенных ими преступлений и их индивидуальных обстоятельств (§ 100).

При этом ЕСПЧ указал, что Российская Федерация имеет возможность исследовать все возможные способы исполнения и решить, может ли быть достигнуто соблюдение статьи 3 Протокола N 1 к Конвенции за счет **некой**

**формы политического процесса или истолкования Конституции России компетентными органами** - в первую очередь российским Конституционным Судом - в соответствии с Конвенцией таким образом, который позволит координировать их действия и избежать конфликта между ними (§ 111).

В свете этого важно определить, в чем именно состоит нарушение Конвенции, установленное ЕСПЧ. К сожалению, большинство выводов ЕСПЧ носят довольно общий и неопределенный характер, что затрудняет установление содержания необходимого исполнения Постановления от 4 июля 2013 года.

Как следует из Постановления ЕСПЧ и его предшествующей практики по ст. 3 Протокола №1 к Конвенции, **в XXI веке в демократическом государстве должна существовать презумпция в пользу инклюзии и всеобщее избирательное право должно быть основным принципом.** Ограничения избирательных прав допустимы, если не ограничивают данные права в такой степени, чтобы умалять самую их сущность и лишать их эффективности, что они применяются для достижения законной цели и применяемые средства не являются непропорциональными (§ 96).

В то же время оценка того, умаляется ли сама сущность прав, существует ли законная цель ограничения и пропорциональны ли выбранные средства, остается фактически на усмотрение самих государств-участников Конвенции, которые обладают свободой усмотрения в этом отношении. Как отметил ЕСПЧ, права, предусмотренные статьей 3 Протокола N 1 к Конвенции, не являются абсолютными. Возможны их ограничения, и государства-участники должны иметь в этой сфере определенное усмотрение. Европейский суд неоднократно подтверждал, что пределы усмотрения в этой сфере являются широкими (Постановление Европейского суда по делу "Мэтью-Моэн и Клерфайт против Бельгии", § 52; Постановление Большой Палаты по делу "Мэтьюс против Соединенного Королевства", § 63; Постановление Большой Палаты по делу "Лабита против Италии"; Постановление Европейского суда по делу "Подколзина против Латвии", § 33). Существуют различные способы организации и функционирования избирательных систем, а также множество различий, в частности, в историческом развитии, культурном разнообразии и политической мысли в Европе, которые каждое государство должно воплотить в своем демократическом видении (§ 96).

В самом деле заявителей, граждан Анчугова и Гладкова, ЕСПЧ не осуществлял непосредственно оценку пропорциональности ограничения их прав, с учетом тяжести совершенных им деяний и их характера,

ограничившись констатацией того, что, по мнению ЕСПЧ, само по себе нарушение возникло вследствие автоматического, неизбирательного и недифференцированного лишения всех лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, права голосовать. В этом отношении суд и усмотрел нарушение требований Конвенции.

Как было указано ЕСПЧ, пределы свободы усмотрения государств - членов Конвенции определяются тем, что с учетом современной пенитенциарной политики и текущих стандартов прав человека должны быть приведены уважительные и убедительные причины в оправдание сохранения столь общего ограничения прав заключенных на голосование как предусмотренного частью 3 статьи 32 Конституции России (§ 103). Не должно допускаться автоматического лишения избирательных прав, основанного только на том, что может оскорбить общественное мнение (§97). Лишение права на участие в голосовании в отсутствие специального судебного решения само по себе не порождает нарушения требований статьи 3 Протокола N 1 к Конвенции. В целях обеспечения прав, гарантированных статьей 3 Протокола N 1 к Конвенции, государства-участники могут либо предоставить судам определение пропорциональности меры, ограничивающей право осужденных заключенных на участие в голосовании, либо включить в законодательство положения, определяющие обстоятельства, при которых должна применяться такая мера (§ 107).

Следовательно, меры общего характера не обязательно должны предполагать именно предоставление судам полномочий по оценке необходимости лишения избирательного права конкретного лица, осужденного за совершение преступления. Достаточно того, что дифференциация будет осуществляться в законодательстве – на основании уважительных и убедительных причин.

При этом, как отметил ЕСПЧ, любые применяемые условия не должны сдерживать свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти - иными словами, они должны отражать или не противоречить цели поддержания целостности и эффективности избирательного процесса, направленного на выявление воли народа путем всеобщего избирательного права. (§ 96).

### **Ограничения на исполнение решений ЕСПЧ, вытекающие из положений Конституции РФ**

Как отмечал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 июля 2015 года №21-П, когда самим содержанием постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе в части обращенных к государству-

ответчику предписаний, основанных на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод, интерпретированных Европейским Судом по правам человека в рамках конкретного дела, неправомерно - с конституционно-правовой точки зрения - затрагиваются принципы и нормы Конституции Российской Федерации, Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации.

Следовательно, возможность исполнения конкретных мер общего характера, следующих из решения ЕСПЧ, определяется тем, насколько затрагиваются основополагающие нормы и принципы российской Конституции, определяющей с учетом исторических, культурных, политических и социальных особенностей специфику политической системы и воплощенную в ней модель демократического устройства государства.

Как отмечалось в постановлении ЕСПЧ, лишение заключенных избирательных прав имеет долгую историю в Российской Федерации. Однако восприятие этой истории не должно быть одномерным. Исторический аргумент приводился лишь в обоснование того, что эта норма прочно укоренена в традициях отечественной политической системы. Однако нельзя сбрасывать со счетов и то, что отказ от назначения лишения избирательных прав в виде отдельного вида уголовного наказания во многом был связан с теми широкомасштабными социальными последствиями, которые были увязаны с лишением избирательных прав. Категория «лишенцев», чьи многие фундаментальные права существенно ущемлялись и на бумаге, и еще шире – в правоприменительной практике, к середине 1950-х гг. стала одним из символов тех массовых репрессий и нарушений прав человека, которые допускались в нашей стране в 1930—1940-е гг. Специальным законом СССР от 25.12.1958 «*Об отмене лишения избирательных прав по суду*» назначение лишения избирательных прав как формы люстрации и лишения политических прав было отменено; ограничение избирательных прав стало использоваться в совокупности с другими последствиями уголовного осуждения – наряду с тем, как судимость ограничивает доступ к определенным государственным должностям.

При этом применение ограничения избирательных прав именно для лиц, осужденных к лишению свободы, лишь частично было (и остается) обусловленным режимом мест содержания лиц, осужденных к лишению свободы, в исправительных колониях и других видах мест отбывания этого наказания. Именно это основание рассматривает как недопустимое для

ограничения избирательных прав ЕСПЧ. Во многом указание на лишение избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы, связано с тем, что это самый суровый вид наказания, назначаемый за совершение наиболее тяжких преступлений.

В российском обществе сложилось устойчиво негативное отношение к возможным попыткам представителей криминального мира проникнуть в органы государственной власти. И связано это во многом с тем, что в России в силу огромных масштабов, определенных исторических и социальных предпосылок сформировалась отдельная социальная группа – преступные сообщества, часто хорошо организованные, консолидированные, эффективно агрегирующие и отстаивающие свои интересы. Опасность проникновения представителей этой социальной группы в органы государственной власти и органы местного самоуправления рассматривается в российском обществе как одна из главных опасностей на пути развития правового государства, современного демократического, открытого общества. Это особенно важно с учетом того, что распределение количества заключенных по разным регионам России неравномерно, и поскольку предоставление активного избирательного права предполагается на всех уровнях выборов, то голосование заключенных в некоторых избирательных округах максимальной концентрации мест лишения свободы способно фактически предопределить исход голосования.

Любые попытки выдвижения кандидатами лиц, имевших судимость (независимо от характера преступления и давности его совершения), вызывали и вызывают большой общественный резонанс. В связи с этим идея ограничения участия в политической жизни представителей криминального мира относится, безусловно, к одной из важнейших черт российской политической морали и стала частью российского законодательства и политической системы в целом.

Ответы на вопрос «Как Вы относитесь к идее внести изменения в Конституцию России (ч. 3 ст. 32), предоставив заключенным (или отдельным категориям заключенных), право участвовать в голосовании на выборах?» свидетельствуют, что более 87% респондентов не поддерживают идею внесения соответствующих изменений в Конституцию России. Всероссийский опрос проводился Санкт-Петербургским государственным университетом в марте 2016 года.

Однако в отличие от некоторых европейских стран (например, Италии) ограничение избирательных прав после отбывания наказания в виде лишения свободы рассматривается как мера непропорциональная, и, как указывалось

выше, не допускается лишение избирательных прав как отдельного вида наказания.

Как совершенно справедливо было указано в Постановлении ЕСПЧ, количество лиц, содержащихся в местах лишения свободы в России достаточно велико. В последние годы их количество постоянно уменьшается. Если в 1999-2000 гг. в России было около 1 млн. заключенных, то к 2015 их количество уменьшилось на треть – до примерно 660 тыс. чел. ЕСПЧ данное обстоятельство оценил как свидетельствующее о существенных масштабах ограничений избирательных прав. Однако в то же время это количество должно оцениваться и в отношении того, что при предоставлении возможности заключенным принимать участие в выборах существенно возрастает опасность серьезного влияния интересов криминального мира на решения, принимаемые государственными органами.

Указанные обстоятельства позволяют утверждать, что лишение лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, избирательных прав в тексте ч. 3 ст. 32 Конституции РФ относится к числу основополагающих принципов российской конституции и ее политической системы.

ЕСПЧ рассматривал (§ 90) и отклонил как неубедительный довод о том, что заключенным не может быть обеспечена возможность свободного голосования. При этом ЕСПЧ не счел существенными те обстоятельства, что именно на государстве лежит полная и безусловная обязанность по обеспечению свободных выборов – и эта обязанность, в отличие от обязанности обеспечить возможность голосовать любым гражданам, сформулированная в прецедентной практике ЕСПЧ, буквально выражена в тексте ст. 3 Протокола №1.

*Очевидно, что именно государство, оценивая возможные способы исполнения решения ЕСПЧ, должно системно оценивать все последствия, которые может повлечь, например, полное и безусловное предоставление избирательных прав заключенным. В этом случае Российской Федерации будет не избежать уже других обвинений со стороны в том числе и ЕСПЧ – обвинений в том, что не обеспечиваются возможности для свободного принятия решения и волеизъявления в местах лишения свободы. Режим мест лишения свободы, объективно связанные с ним ограничения на доступ к заключенным представителей избирательных объединений и кандидатов с целью проведения предвыборной агитации, ограничения на обсуждение предвыборных программ и личностей кандидатов, на проведение агитационных мероприятий на территории исправительных учреждений – все это, не считая упомянутых в решении ЕСПЧ доводов о возможном*

*принуждении со стороны криминальных авторитетов и ограничением доступа к информации, способно в дальнейшем породить обвинения в том, что результаты выборов в Российской Федерации не являются демократическими и справедливыми. Складывается впечатление, что настойчивость ЕСПЧ в отношении предъявления этого категорического требования по отношению к российской федерации преследует цель специально поставить под сомнение свободный и демократический характер будущих выборов в России. Особенно это будет справедливо с учетом количества заключенных в некоторых регионах России – например, республика Мордовия относится к территориям, имеющим самое большое число заключенных в мире! Заключенные составляют значительную часть населения этого субъекта и способны оказать существенное влияние на результаты выборов.*

### **Способы толкования ч. 3 ст. 32 Конституции РФ**

#### *Буквальное (грамматическое) толкование*

Грамматическое толкование выступает исходным в выяснении истинного смысла текста ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Известная латинская максима (a verbis legis non est recedendum)<sup>1</sup> запрещает отступления от буквального смысла слов Основного закона.

Поэтому можно обратиться к результатам профессионального лингвистического анализа текста данной нормы:

*Статья 32, часть 3 Конституции Российской Федерации содержит норму, согласно которой «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».*

*Согласно этой норме не имеют права избирать и быть избранными граждане, имеющие один из двух квалифицирующих признаков:*

*признанные судом недееспособными;*

*по приговору суда содержащиеся в местах лишения свободы.*

*В обоих случаях граждане принудительно оказываются изолированными от общества. Это предполагает временный разрыв социальных связей и означает пресечение социальной активности таких людей. В первом случае это происходит по независящим от решения суда причинам, а во втором случае изоляция от общества является следствием судебного приговора. И в том, и в другом случае у таких людей утрачиваются*

---

<sup>1</sup> Латинская юридическая фразеология / сост. Б.С. Никифоров. М., 1979. С. 25.

*необходимые предпосылки и социальные условия для квалифицированного избрания своего представителя в органах власти.*

Вместе с тем даже с точки зрения практики Конституционного Суда РФ не все из используемых в данной конституционной норме терминов являются достаточно ясными.

Например, используемый в ст. 32 Конституции РФ термин *гражданин* неоднократно истолковывался Конституционным Судом РФ как расширительно, так и ограничительно. В первом случае в объем данного конституционного понятия были включены объединения граждан (Постановление от 24 октября 1996 г. № 17-П), иностранные юридические лица (Постановление от 14 мая 1999 г. № 8-П), иностранные граждане (Постановление от 3 мая 1995 г. № 4-П) и лица без гражданства (Постановление от 17 февраля 1998 г. № 6-П). Во втором случае Конституционный Суд РФ именно применительно к ст. 32 Конституции РФ использовал ограничительное толкование термина *гражданин*, признав конституционным исключение из числа носителей избирательных прав лиц, которые обладают наряду с российским гражданством еще и гражданством иностранного государства (Определение от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О). Следовательно, подобная практика позволяет Конституционному Суду РФ дать ограничительное толкования понятия «граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», исключив из него хотя бы одну категорию заключенных.

Следование строгому текстуальному толкованию используемого в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ термина *гражданин* невозможно уже потому, что законодатель установил такие исключения. Например, согласно п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было установлено исключение из буквального толкования конституционного термина граждан за счет иностранных граждан в качестве носителей основных избирательных прав при соблюдении ряда условий (наличия международных договоров, постоянного их проживания на территории соответствующего муниципального образования).

Решая вопрос о том, можно ли отступить от буквального текста ч. 3 ст. 32, следует также учитывать, что федеральный законодатель уже фактически расширил сферу применения данной нормы за счет права на участие в референдуме, хотя текстуально она касается только избирательных прав. В ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ

(в ред. от 6 апреля 2015 г.) «О референдуме Российской Федерации» закреплено, что «не имеет права участвовать в референдуме граждан Российской Федерации, ... содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда». Аналогичное положение, отступающее от буквального смысла рассматриваемого конституционного предписания, содержится в п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Однако такая позиция Конституционного Суда РФ связана с распространением на иностранных граждан правового статуса граждан РФ, что, в общем-то, соответствует общей позиции Конституционного Суда, основанного на положениях Конституции РФ.

### *Историко-политический метод*

Положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ об ограничении избирательных прав заключенных могут быть истолкованы с использованием *исторического метода*. Избирательный ценз для осужденных в истории отечественного конституционного законодательства имеет давнюю традицию. Уже первые советские Конституции закрепляли положение о том, что «не избирают и не могут быть избранными... лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором» (п. «ж» ст. 65 Конституции (Основного Закона) РСФСР от 10 июля 1918 г., п. «ж» ст. 69 Конституция РСФСР от 11 мая 1925 г.). Похожая норма сохранялась и в ст. 139 Конституции РСФСР от 21 января 1937 г., которая определяла исключение из принципа всеобщих выборы депутатов в отношении «лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав». Конституция (Основной Закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. в первоначальной редакции вовсе не имела каких-либо избирательных цензов в отношении заключенных, а лишь на основании Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. в ст. 92 появился запрет участвовать в выборах лицам, содержащимся «по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, а также находящимся по решению суда в местах принудительного лечения». До принятия действующей Конституции РФ просуществовала несколько модифицированная редакция этой статьи от 1 ноября 1991 г.: «в выборах не участвуют ...лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда». Как видно, первые две советские Конституции связывали лишение избирательных прав только с отдельными категориями преступлений. При внимательном рассмотрении видно, что прежние

конституционные нормы в рассматриваемой сфере не содержали полного и абсолютного запрета участвовать осужденным в выборах.

Историческое толкование приобретает важное значение в связи с выдвинутым Министерством Юстиции РФ в ходе разбирательства в Европейском Суде по правам человека тезисом о широком общественном обсуждении положений ч. 3 ст. 32 и их одобрении на всенародном голосовании (п. 85 Постановления от 4 июля 2013 г.). Так, ч. 2 ст. 29 проекта, подготовленного Конституционной Комиссией Верховного Совета РСФСР, имела следующее правило в отношении избирательных прав заключенных: «Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». В «президентском» проекте на момент начала его обсуждения в Конституционном Совецании была сформулирована аналогичная по содержанию норма «Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда» (ч. 2 ст. 42). Тем самым в последнем проекте запрет заключенным голосовать включал, места не только лишения свободы, но временного содержания.

#### *Телеологическое толкование*

В основу телеологического толкования может быть положено выяснение целей конституционных норм. Данный способ толкования имеет субсидиарный характер и применяется, когда иные методы толкования не дали результата. В этом смысле телеологическое толкование зачастую позволяет преодолеть имеющие недостатки текстуального толкования.

В практике Конституционного Суда РФ взаимосвязь текстуального и телеологического толкования часто выражается в акцентировании различия буквы и духа Конституции (Определение от 27 декабря 2005 г. № 503-О, особое мнение судьи Э.М. Аметистова к Постановлению от 21 апреля 1993 г. № 8-П, особые мнения судьи Н.В. Витрука к Постановлениям от 24 июня 1997 г. № 9-П, от 27 апреля 1998 г. № 12-П и от 10 июня 1998 г. № 17-П). Именно о таком подходе свидетельствует латинская максима о том, что «законы должно толковать более свободно, чтобы не терялась из вида их цель» (*benignius leges interpretándae sunt quó voluntas eárum conservetur*).

Прежде всего необходимо учитывать, что в момент подписания Россией 28 февраля 1996 г. и ратификации 30 марта 1998 г. Конвенции о защите прав человека и основных свобод буквальное прочтение ст. 3 Протокола № 1 к ней однозначно не свидетельствовало о своем

противоречии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Лишь последующее «эволюционное» или «динамическое» истолкование Европейским судом по правам человека ст. 3 Протокола № 1 предположительно привело к ее расхождению с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. При этом сам Европейский суд по правам человека объясняет необходимость эволюционного толкования ст. 3 Протокола № 1 следующим образом: «Крайне важно, чтобы Конвенция толковалась и применялась таким образом, чтобы гарантируемые ею права являлись практическими и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными. Неспособность Европейского суда придерживаться динамического и развивающегося подхода может стать препятствием для его реформирования или улучшения» (Постановление от 17 сентября 2009 г. по делу «Скоппола [Scoppola] против Италии (№ 2)», жалоба № 10249/03). Следовательно, толкование ч. 3 ст. 32 Конституции РФ нельзя осуществить без выяснения целей этой нормы.

Подробное перечисление Министерством Юстиции РФ целей рассматриваемого конституционного запрета содержит Постановление от 4 июля 2013 г. (п.п. 88–90). Причем из нескольких названных целей Европейский Суд по правам человека, не анализируя подробно все из них, признал совместимыми со статьей 3 Протокола № 1 цели «повышения ответственности граждан и уважение к верховенству права и гарантирования надлежащего функционирования интересов гражданского общества и демократического режима» (п. 102). Эти две цели упоминает Министерство Юстиции РФ в запросе в Конституционный Суд РФ.

Несмотря на признание легитимности двух целей, выдвинутых Министерством юстиции РФ, в Постановлении от 4 июля 2013 г. Европейский суд по правам человека использовал прием выявления истинных целей законодателей. Фактически в качестве одного из оснований введения ограничения избирательных прав заключенных называются не важные общественные потребности, а социальные предрассудки. В этой связи интерес представляет оценка Европейским судом по правам человека аргумента Правительства об использовании обжалуемого конституционного ценза со ссылкой на традицию пенитенциарной системы России, существующей с начала XIX века. Здесь явно прослеживается политико-правовая доктрина «суверенной» демократии. Ссылаясь на возможные особенности исторического развития, культурного многообразия и политических взглядов в рамках Европы, российские власти попытались обосновать конституционный запрет голосования осужденным соответствием специфическому демократическому видению России.

Европейский суд по правам человека не согласился с указанными историческими доводами российских властей, повторив позицию о недопустимости сохранения представлений об избирательных правах в качестве привилегии и о существовании в демократическом государстве XXI века презумпции универсальности выборов. Кроме того, по мнению Европейского суда по правам человека, «в свете новейшей пенитенциарной политики и современных стандартов прав человека, веские и убедительные доводы должны быть выдвинуты для дальнейшего обоснования сохранения такого универсального ограничения избирательных прав заключенных» (п. 103). Для лучшего понимания этой оценки Европейского суда по правам человека можно дополнительно привести характеристику общих принципов статуса заключенных: «Не может даже ставиться вопрос о лишении заключенных их конвенционных прав только вследствие своего статуса как лица, заключенного под стражу по приговору суда за совершение какого-либо преступления. В системе Конвенции, которая признает в качестве признаков демократического общества терпимость и открытость взглядов, нет также места и автоматическому лишению избирательных прав, основанному исключительно на том, что это может противоречить общественному мнению» (п. 97). В данном случае Европейский суд по правам человека недвусмысленно высказался о сохраняющихся в России предубеждениях о целях пенитенциарной политики и господствующем консервативном общественном мнении в отношении заключенных.

### *Системное толкование*

Системное толкование требует уяснения текста ч. 3 ст. 32 Конституции РФ с учетом правил формальной логики в соотношении общего и частного. Именно такой смысл имеет латинская максима, согласно которой «никто не может правильно понимать часть, пока не прочтет целое» (*nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*). Поэтому системное толкование предполагает установление места ч. 3 ст. 32 в общей системе Конституции РФ и выяснение характера соотношения этого правоположения с иными нормами права, включая возможный конфликт с международными договорными нормами.

Например, для общих выводов экспертного заключения важное значение приобретает толкование ч. 3 ст. 32 во взаимосвязи со ст. 79 Конституции РФ, в силу которой 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. В этой связи существенным пробелом запроса Министерства юстиции РФ следует признать отсутствие содержательного сравнения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ и ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в его истолковании Европейским судом по правам человека. При сравнении этих норм требуется ответить на вопрос о том, какая из вступающих в предположительный конфликт норм улучшает или ухудшает положение заключенных. По сути, следует руководствоваться принципом *in dubio pro libertate*; если существует сомнение, отдавать приоритет следует высшей ценности прав и свобод, - что соответствует ст. 2 Конституции РФ.

Рассматриваемый подход вытекает из положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой ничто в ней «не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует» (ст. 53). На это обстоятельство также обратил внимание Верховный Суд РФ, разъясняя судам, что «законодательство Российской Федерации может предусматривать более высокий уровень защиты прав и свобод человека в сравнении со стандартами, гарантируемыми Конвенцией и Протоколами к ней в толковании Суда. В таких случаях судам, руководствуясь статьей 53 Конвенции, необходимо применять положения, содержащиеся в законодательстве Российской Федерации» (п. 3 Постановления Пленума от 27 июня 2013 года). Показательно и то, что Конституционный Суд РФ прямо подчеркивал недопустимость использования международных стандартов для обоснования ограничения отдельных конституционных прав. В частности, по мнению Конституционного Суда РФ, на оценку конституционности норм регионального законодательства не влияет то, что его отдельные нормы воспроизводят положения Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 года, «устанавливающей минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать». Переформулировав такие подходы к соотношению международных договорных норм и конституционных предписаний, можно прийти к выводу об учете уровня стандартов соответствующих прав в том или ином правовом порядке. Если по

сравнению с конституционными нормами международные стандарты повышают уровень гарантий конкретного права, то им нужно отдать приоритет.

### **Способы исполнения решения ЕСПЧ по делу Анчугов и Гладков**

Как указано в § 106 Постановления от 04.07.2013, «насколько власти Российской Федерации утверждали, что при выборе меры наказания суды страны внимательно рассматривают все сопутствующие обстоятельства, включая характер и степень общественной опасности преступления, личность подсудимого и так далее (см. § 91 настоящего Постановления), Европейский суд готов признать, что, назначая наказание, российские суды действительно могут учитывать все эти обстоятельства до выбора санкции». Однако не имеется данных о том, что, принимая решение о применении реального срока в виде лишения свободы, они учитывают тот факт, что подобное наказание повлечет лишение избирательных прав данного преступника или что они могут реально оценивать пропорциональность лишения избирательных прав в свете конкретных обстоятельств каждого дела. Следовательно, из того факта, что суд находит целесообразным применить наказание в виде лишения свободы, с очевидностью не следует наличие прямой связи между фактами индивидуального дела и лишением права на участие в голосовании (см. там же, § 77). Таким образом, Европейский суд по правам человека не отрицал саму по себе возможность реализации на практике принципа, согласно которому суды при выборе формы и меры уголовной ответственности учитывают не только те последствия, которые прямо указаны в нормах уголовного и уголовно-исполнительного законодательства (см., напр., Раздел IV УИК РФ), но и все прочие правовые последствия, установленные другими нормами законодательства, включая, например, нормы семейного (п. 2 ст. 19 СК РФ – упрощенный порядок прекращения брака), трудового (п. 4 ст. 83 ТК РФ – расторжение трудового договора) или избирательного (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ – лишение права голосовать или права быть избранным). ЕСПЧ указывает только на то, что Российской Федерацией не было представлено соответствующих доказательств. Это значит, что одним из допустимых способов исполнения Постановления от 04.07.2013 является внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство (например, в п. 4 ст. 307 УПК РФ) либо только лишь указание судам на необходимость при выборе формы и меры уголовного наказания учитывать все правовые последствия и отражать это в тексте обвинительного приговора

С учетом вышеизложенного следует отметить, что во многом требования ЕСПЧ относительно условий ограничения избирательных прав заключенных в российском законодательстве выполняются, однако это не нашло отражения в тексте Постановления. ЕСПЧ отклонил довод о том, что лишение избирательных прав в случае в заявителем было (как указал в своем решении Липецкий областной суд) связано с отбыванием наказания в тюрьме – исправительном учреждении, предназначенном для отбывания наказания в виде лишения свободы на срок более 5 лет за особо тяжкие преступления. Однако ЕСПЧ не давал оценку таким обстоятельствам, как: наличие в российском законодательстве других видов наказания, связанных с содержанием под стражей – арест или ограничение свободы, в отношении которых не применяется лишение избирательных прав, а также осуждение к лишению свободы условно, что также не связано с лишением права участвовать в выборах.

В части механизма изменения российского законодательства единственным дополнением, которое согласовывалось бы с императивным предписанием российской Конституции, могло бы быть указание в УПК на то, что при вынесении решения суд принимает во внимание в том числе последствия, связанные с назначением наказания в виде лишения свободы и реальным отбыванием этого наказания, в виде ограничения избирательных прав.

### **3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ**

Таким образом, можно прийти к следующим общим выводам по вопросам, поставленным для экспертизы.

- 1) Исполнение Постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» осуществляется в рамках обязательства, вытекающего из ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод об исполнении окончательных постановлений ЕСПЧ государствами – участниками соответствующего разбирательства;
- 2) Исполнение указанного Постановления ЕСПЧ предполагает принятие исключительно мер общего характера, поскольку меры индивидуального характера в данном случае не требуются; меры общего характера заключаются в обеспечении согласования требований российского права и практики его применения с требованиями Конвенции в части исключения автоматического и

недифференцированного лишения права избирать лиц, осужденных к лишению свободы за совершение ими уголовных преступлений;

- 3) Как следует из позиции Конституционного Суда РФ, верховенство Конституции в правовой системе России предполагает, что в исключительных случаях необходимо отступление от обязательности исполнения решений ЕСПЧ; такими исключительными случаями выступают случаи обеспечения соблюдения основополагающих норм и принципов российской Конституции;
- 4) Лишение лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, относится к числу базовых положений российской Конституции, которое отражает фундаментальные особенности политического устройства Российской Федерации;
- 5) Обеспечение исполнения постановления ЕСПЧ должно осуществляться путем: полного и всестороннего анализа оснований и пределов лишения избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, выявления объективности таких оснований и пределов в российской политической системе, а также путем включения в законодательства обязанности суда учитывать последствия в виде лишения избирательного права при назначении наказания в виде лишения свободы.

Исследование в объеме 20 страниц.

Директор Центра экспертиз

Л.А. Цветкова