

# СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

Г. Б. Романовский\*

## «ДЕЛО АНЧУГОВА И ГЛАДКОВА» И РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ, ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

**Аннотация.** В статье представлен анализ содержания ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, закрепляющей запрет на участие в избирательном процессе граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Выделены характеристики избирательных прав, сформулированные в постановлении Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»: право на участие в голосовании не является привилегией; презумпция в пользу инклюзии (всеобщее избирательное право должно стать основным принципом); наличие уважительных и убедительных причин ограничений избирательных прав заключенных. Рассмотрены правовые позиции, изложенные в постановлении Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П, касающиеся применимости указанного решения Европейского Суда по правам человека. В статье проанализирована зарубежная практика рассмотрения аналогичных дел: решение Верховного суда США по делу «Ричардсон против Рамиреса» (1974 г.); практика Верховного суда Канады (дело «Belczowski против Королевы», 1991 г.; «дело Совэ», 2002 г.); решение Конституционного Суда Южно-Африканской Республики по делу «Август и другие против Избирательной комиссии и других» (1999 г.); практика Верховного суда Индии (дело «Jan Chaukidar (Peoples Watch) v. UOI & Ors.», 2004 г.; дело «Rama Prasad Sarkar v. The State Of West Bengal & Ors.», 2011 г.). Детально проанализированы мотивы принятия ряда постановлений Европейским Судом по правам человека, предшествовавших принятию решения против Российской Федерации (дело «Херст против Великобритании», 2005 г.; дело «Фродль против Австрии», 2010 г.; дело «Скоппола против Италии», 2011 г.). Автором поддержана позиция Конституционного Суда РФ о неприменимости постановления Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации ввиду противоречия представленной интерпретации положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Конституции РФ.

**Ключевые слова:** избирательные права, конституционный запрет, осужденный, отбывание лишения свободы, приговор суда, лишение избирательных прав, европейский опыт, Конституционный Суд России, Европейский Суд по правам человека, применимость постановлений.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.135-146

**И**збирательные права граждан, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, не являлись в России предметом пристального изучения. Часть 3 ст. 32 Конституции РФ

устанавливает категорический запрет: не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данное право автоматиче-

© Романовский Г. Б., 2017

\* Романовский Георгий Борисович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Пензенского государственного университета

vlad93@sura.ru

440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

ски отсекает чуть более полумиллиона граждан (именно столько в 2015 г. содержалось в исправительных колониях Федеральной службы исполнения наказания России<sup>1</sup>). Однако «второе дыхание» приведенной проблематике дало принятое Европейским Судом по правам человека ... постановление от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации». Оба заявителя находились в местах лишения свободы и в это время пытались принять участие в голосовании. Не останавливаясь на подробностях дела, приведем ключевые доводы ЕСПЧ, определившего нарушение Россией прав указанных граждан:

- 1) право на участие в голосовании не является привилегией;
- 2) в XXI в. в демократическом государстве должна существовать презумпция в пользу инклюзии, всеобщее избирательное право стало основным принципом;
- 3) с учетом современной пенитенциарной политики и стандартов прав человека должны быть приведены уважительные и убедительные причины в оправдание сохранения столь общего ограничения прав заключенных на голосование, как предусмотрено ч. 3 ст. 32 Конституции России.

Суд также напомнил об ответственности государства за любые действия и бездействие его органов власти, независимо от того, было ли данное действие или бездействие основано на национальном законодательстве или необходимости соблюдения международно-правовых обязательств.

Заявление представителя России о невозможности быстрого пересмотра гл. 2 Конституции РФ не произвело на ЕСПЧ нужный эффект. Суд указал, что государство должно само найти выход из сложившейся ситуации, подсказав, что он (выход) может находиться в плоскости толкования Конституции Конституционным Судом РФ.

Совет был реализован. По запросу Минюста РФ Конституционным Судом РФ принято постановление от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу "Анчугов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». Данное постановление фактиче-

ски стало апробацией положений Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"», согласно которым орган конституционного контроля был наделен полномочием по решению вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

В указанном постановлении Конституционный Суд РФ отметил, что произошла определенная динамика в толковании сущности избирательных прав. Действительно, ЕСПЧ неоднократно указывал на «современное» понимание в «XXI веке». Однако Российская Федерация, как и Совет Европы, при подписании международных соглашений исходили из того толкования, по которому был существующий консенсус на момент введения обязательств в составную часть российской правовой системы: «Следовательно, через "эволютивное" толкование ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции (речь идет о Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод — далее ЕКПЧ) конкретное содержание критериев «неавтоматизма», соразмерности и дифференцированности в правовых позициях Европейского Суда по правам человека на протяжении десятилетия претерпевало существенные изменения».

Конституционный Суд РФ признал исполнение постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» 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.

К постановлению Конституционного Суда РФ были представлены особые мнения — судьи К. В. Арановского, В. Г. Ярославцева и С. М. Казанцева. К. В. Арановский не согласился с тем, что Минюст России мог быть заявителем по данному делу, а также указал, что не так видна категоричность постановления ЕСПЧ, каким образом ее представил российский орган конституционного контроля. К. В. Арановский отметил: «Обычно несомненное — лишь види-

<sup>1</sup> URL: <http://fsn.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK>.

мость и существует до поры, пока не открылись предвзятые заблуждения и отложенные разногласия, а бесспорная достоверность встречается редко. Но постановлению Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П нечем возразить в том, что в части избирательного права, равноправия и справедливости согласие между конвенционными и конституционными установлениями изначально установилось, продолжается и не исключает новых линий совместного их действия в российском правовом порядке. Только вряд ли это надо доказывать в итоговом акте конституционного правосудия, особенно когда тому сопутствуют риски и нет процессуальных поводов в виде допустимого обращения от надлежущего заявителя».

В. Г. Ярославцев сослался на практику ФРГ, приведя фразу из решения германского органа конституционного контроля: «Исходя из этого Основной закон следует интерпретировать, по возможности, таким образом, чтобы не возник конфликт с международно-правовыми обязательствами ФРГ».

С. М. Казанцев прямо указал, что постановление ЕСПЧ могло быть признано исполнимым на территории России: «Следовательно, в случае если бы федеральный законодатель, предоставив части граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, активное или пассивное избирательное право, сузил бы ограничение избирательных прав, установленное частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, то такое правовое регулирование не могло бы быть признано нарушающим Конституцию Российской Федерации».

Правила, ограничивающие избирательные права осужденных, аналогичные российским, содержатся в конституционных актах различных стран как стран «молодой демократии», так и имеющих давние демократические традиции. Так, ст. 53 Конституции Великого герцогства Люксембург предусматривает, что не имеют права выбирать и быть избранными: осужденные за преступления, лишенные права голоса по приговору суда за мелкие правонарушения. Статья 58 Конституции Мальтийской Республики закрепляет ограничения участвовать в выборах для любого гражданина, если он отбывает наказание более продолжительное, чем 12 месяцев.

Часть 2 ст. 27 Конституции Республики Армения содержит следующее правило: гражданине, приговоренные к лишению свободы по вступившему в законную силу приговору суда

и отбывающие наказание, не могут избирать и быть избранными. Параграф 70 Конституции Венгерской Республики устанавливает, что не имеет избирательных прав «лицо, отбывающее имеющее законную силу наказание лишением свободы, или лицо, проходящее принудительное клиническое лечение по имеющему законную силу приговору уголовного суда». Статья 28 (ч. 2) Конституции Грузии закрепляет: в выборах и референдуме не участвуют лица, отбывающие по приговору суда наказание в учреждениях исполнения наказаний. Некоторые государства устанавливают ограничения на уровне законов, не внося соответствующий запрет в конституцию страны.

Подобные положения не подвергались бы сомнению, если бы не принятое в 2005 г. Европейским Судом по правам человека решение по делу «Херст против Великобритании». В последующем оно послужило отправной точкой для действий российских заявителей. Во многом именно на это решение ссылался и ЕСПЧ в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации». Это решение обусловило появление российских жалоб, образцы которых до сих пор размещены на сайтах ряда правозащитных организаций.

Избирательные права находят свое международное закрепление. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Подобное правило предполагает также проведение периодических подлинных выборов, что вряд ли можно отнести к правовому статусу личности. Субъект права определен как «каждый гражданин», что обуславливает возможность введения ограничений для иностранцев и лиц без гражданства. В статье 25 есть дополнение — «без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений», что допускает введение ограничений, которые должны быть обоснованными, но не носит характер дискриминационный.

Статья 3 Протокола № 1 ЕКПЧ заметно отличается от положений Пакта, поскольку налагает обязанность на государство создавать институциональную инфраструктуру, обеспе-

чивающую реализацию некоторых прав. Статья 3 ЕКПЧ позволяет сформулировать вывод, что она не закрепляет субъективные права. «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти». Понадобилось принятие решение ЕСПЧ, чтобы со временем произошло расширение ее понимания: «От идеи “институционального” права на проведение свободных выборов Комиссия перешла к концепции всеобщего избирательного права»<sup>2</sup>. В первом же решении по упомянутой ст. 3 (дело «Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии»<sup>3</sup> от 2 марта 1987 г.) ЕСПЧ отметил, что «межгосударственный оттенок» текста не придает ст. 3 существенного отличия от всех других нормативных статей Конвенции и Протоколов.

Европейской комиссией за демократию посредством закона (Венецианской комиссией) разработан Кодекс добросовестной практики в сфере избирательного права (2002 г.), в котором представлены допустимые основания лишения лица права избирать или быть избранным:

- 1) они должны быть предусмотрены законом;
- 2) необходимо соблюдать принцип пропорциональности;
- 3) условие лишения — психическая недееспособность лица или осуждение за совершение тяжкого преступления<sup>4</sup>.

Налицо допустимость поражения в избирательных правах с точки зрения «европейского стандарта» защиты прав человека применительно к лицам, отбывающим уголовное наказание в виде лишения свободы.

Европейским судом по правам человека было проведено объемное компаративистское исследование. Рассмотрим некоторые решения органов конституционного контроля зарубежных стран. Верховный суд США вынес решение в 1974 г. по делу «Ричардсон против Рамиреса». Законодательство Калифорнии предусматривало ограничение избирательных

прав не только лиц, находящихся в местах лишения свободы, но и в течение определенного времени после освобождения, если они были осуждены за совершение тяжкого преступления. Подобное ограничение позволило нескольким гражданам обратиться в Верховный суд штата Калифорния, который по их жалобе вынес решение, признавшее данное правило не соответствующим конституционным принципам<sup>5</sup>. Истцы настаивали, что отсутствует какой-либо общественный интерес в данном правиле, что и было подтверждено судебной инстанцией. Решение сразу же не нашло однозначной поддержки, поэтому было принято к рассмотрению Верховным судом США, который вынес иное решение, указав, что государство не обязано доказывать в данном случае наличие общественного интереса. Данное правило нельзя оценивать с точки зрения традиционных принципов допустимости ограничений избирательных прав. Дело было отправлено в Верховный суд Калифорнии, но прежде чем оно было рассмотрено, законодательство уже было изменено, что не потребовало принятия нового решения<sup>6</sup>.

Судебные органы Канады в период с 1993 по 2002 г. неоднократно рассматривали обращения одного заявителя, обобщенные одним именем «дело Совэ против Канады» (Совэ был приговорен к пожизненному лишению свободы за убийство 1-й степени). Предтечей данного дела стало решение Верховного суда Канады, принятое в 1991 г. по делу «Belczowski против Королевы». Заявителем выступал гражданин, осужденный к пожизненному лишению свободы за убийство 1-й степени. Однако Суд впервые установил, что ограничение не носит разумный характер. Предметом толкования стала ст. 3 Канадской хартии прав и свобод 1982 г.: «Каждый гражданин имеет право голосовать и быть избранным на выборах членов Палаты общин и законодательных собраний провинций».

Представитель Правительства при рассмотрении «дела Belczowski» отталкивался от двух моментов:

<sup>2</sup> Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998. С. 434.

<sup>3</sup> Европейский Суд по правам человека: Избранные решения : в 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 532—537.

<sup>4</sup> URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

<sup>5</sup> URL: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/24/>.

<sup>6</sup> Right To Vote. Key Decisions in Felony Disenfranchisement Litigation // URL: <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/8735.pdf>.

- 1) данный запрет носит исторический характер;
- 2) возможность ограничения избирательных прав.

В указанном деле один из экспертов обосновывал три цели лишения заключенных права голоса:

- 1) подтверждение следованию традициям демократии со стороны самих избирателей;
- 2) сохранение целостности процедуры голосования;
- 3) санкция, налагаемая на правонарушителя.

Первые две цели не были приняты судом во внимание. В первом случае Суд указал на «недопустимость навязывания испытаний на порядочность и ответственность на самих избирателей». В решении говорится: «Неприличные и безответственные граждане могут быть найдены и среди незарегистрированных, которые, несмотря на это, не утрачивают права голоса». Вторая цель — сохранение целостности избирательного процесса — также не была признана Судом. Информирование заключенных — несложная проблема в условиях современных информационных технологий. Третья цель — наказание преступника — единственная цель, которой можно найти оправдание, но и ее суд оценил с точки зрения пропорциональности. Суд установил, что установление абсолютного запрета приводит к ограничению прав «больше, чем это необходимо». В законе не учитывается ни тяжесть преступления, ни срок лишения свободы<sup>7</sup>.

Опыт Канады показателен и тем, что растянутая судебная эпопея позволила вскрыть все доводы и показать их практическую реальность. Дело в том, что по «делу Совэ» различные судебные инстанции принимали разные решения. В 1995 г. Федеральный суд Канады признал закон неконституционным, что позволило заключенным участвовать в федеральном голосовании в июне 1997 г. В 1999 г. решение было отменено Федеральным апелляционным судом, а в 2002 г. неконституционность была подтверждена Верховным судом Канады. Столь длительный срок мобилизовал доводы как сторонников, так и противников участия в голосовании заключенных, которые актуальны и для российской действительности.

Сторонники предоставления права голоса отмечали, что одна из целей лишения свободы является реабилитация лиц в законопослушных гражданах. Правонарушителей следует поощрять в принятии на себя большей гражданской ответственности. Голосование же способствует чувству принадлежности к обществу (заключенные — не изгои и не лишены гражданства). Сторонники ограничений настаивали, что участие заключенных может привести к искажению результатов выборов в пользу кандидатов, которые будут «заигрывать» с правонарушителями<sup>8</sup>. Некоторые депутаты посчитали, что «провозглашенная Верховным судом политкорректность» оскорбляет жертв преступлений<sup>9</sup>.

1 апреля 1999 г. по делу «Август и другие против Избирательной комиссии и других» (*August and another v. Electoral Commission and others*) Конституционный суд Южно-Африканской Республики рассмотрел ходатайство заключенных о вынесении распоряжений и заявления о том, чтобы Избирательная комиссия приняла меры для включения их и других заключенных в списки избирателей, с тем чтобы позволить им принять участие в выборах во время нахождения в тюрьме. Закон о выборах 1993 г. предусматривал, что не имеют права участвовать в выборах лица, находящиеся в местах лишения свободы, по обвинению в грабеже при отягчающих обстоятельствах и изнасиловании. Все остальные заключенные обладали правом голоса. Закон о выборах 1998 г. формальные ограничения не предусматривал. Двое заключенных, обвиненных в мошенничестве, подали заявление в избирательную комиссию в целях их регистрации в качестве избирателей. Комиссия не чинила формальных препятствий, но решила заручиться поддержкой судебной инстанции, поскольку считала, что есть серьезные затруднения в реализации избирательных прав заключенными. Закон о выборах закреплял регистрацию избирателей по месту постоянного проживания, что вносило неясность, какое именно место считается местом постоянного проживания заключенных. В суде, кстати, также анализировался довод о дискриминации по имущественному положению, поскольку около 200 заключенных (на момент рассмотрения дела) отбывали нака-

<sup>7</sup> *Sauvé v. Canada* (1993) — Voting Rights for Prisoners // URL: [http://www.law.ualberta.ca/centres/ccs/rulings/Sauv%C3%A9\\_v\\_Canada1993.php](http://www.law.ualberta.ca/centres/ccs/rulings/Sauv%C3%A9_v_Canada1993.php).

<sup>8</sup> Общество Джона Говарда // URL: <http://www.johnhoward.ab.ca/pub/A4.htm>.

<sup>9</sup> URL: <http://www.prisonstake.com/forums/archive/index.php/t-5826.html>.

зание, связанное с лишением свободы, так как не имели возможности оплатить наложенный на них штраф.

Вернемся к основным аспектам решения Конституционного суда ЮАР. Подвергся серьезной оценке вопрос о месте постоянного проживания заключенного. Если заключенные регистрировались бы как избиратели по своему прежнему адресу, то подсчет голосов усложнялся, поскольку их бюллетени необходимо было доставить из места заключения. Представители государственных органов настаивали, что это будет чрезвычайно дорогостоящим и трудоемким. В то же время контрдоводом стала возможность голосования для граждан, находящихся в больницах и за рубежом. Однако и здесь аргумент заключался в том, что заключенные не лишены избирательных прав (ст. 19 Конституции ЮАР так же, как и Канадская Хартия, закрепляет, что каждый гражданин обладает избирательными правами). Получалось, что в принципе никто не возражал против предоставления избирательных прав заключенным, но вопрос об определении места жительства превращал потенциальную возможность в фикцию. Заключенный не мог зарегистрироваться как избиратель по своему прежнему месту жительства, значит, не мог участвовать в голосовании. Поскольку его поступок стал причиной ограничения прав, заключенный не мог требовать для себя какого-то особого порядка участия в голосовании. Соответственно, не сам закон стал препятствием для реализации права избирать, а система регистрации избирателей.

В ходе судебного разбирательства подробно рассматривалось, можно ли считать место отбытия наказания местом постоянного жительства. Было выяснено, что при избрании центрального законодательного органа, формируемого по партийным спискам, место жительства заключенного слабо влияет на результат голосования и позволяет осуществлять голосования по месту отбытия наказания. В решении было четко обозначено, что парламент не может занять положение умолчания, а избирательная комиссия не уполномочена на определение субъекта голосования. Ее задача — обеспечить избирательный процесс<sup>10</sup>. Конституционный суд ЮАР пришел к выводу, что право голоса в силу своего характе-

ра устанавливает положительные обязательства для законодательной и исполнительной властей и что Закон о выборах необходимо толковать таким образом, чтобы приводить в действие конституционные заявления, гарантии и обязательства. Он отметил, что многие демократические общества устанавливают ограничения избирательного права в отношении некоторых категорий заключенных. Хотя в Конституции Южно-Африканской Республики отсутствуют похожие положения, он признал, что ограничения могут вводиться на осуществление основных прав человека, при условии, что они являются, *inter alia*, обоснованными и справедливыми. Вопрос о том, обоснованы ли в соответствии с Конституцией нормы, запрещающие заключенным участвовать в выборах, не рассматривался в ходе судебного разбирательства. Конституционный Суд подчеркнул, что его постановление не должно толковаться как не позволяющее Парламенту лишать определенные категории заключенных избирательных прав. Вследствие отсутствия такого законодательства заключенные были вправе голосовать, и ни Избирательная комиссия, ни суд не имели полномочий лишать их права голоса. В заключение Конституционный Суд указал на обязанность Избирательной комиссии принять все необходимые меры, чтобы обеспечить заключенным участие в выборах.

В соответствии с законодательством о выборах в Индии заключенным запрещено участвовать в голосовании. Данное правило также оспаривалось в Верховном Суде Индии, который неоднократно подчеркивал, что такое ограничение установлено в интересах общества (решения по делам «Anukul Chandra Pradhan v. Union of India & Anr», «Mahendra Kumar Shastri v. Union of India and Anr»). В 2004 г. в решении по делу «Jan Chaukidar (Peoples Watch) v. UOI & Ors.» Верховный Суд Индии установил, что право голоса основано на законе, поэтому законом может быть и ограничено. Аналогичный вывод был также сделан в решении по делу «Rama Prasad Sarkar v. The State Of West Bengal & Ors.», вынесенному 18 марта 2011 г. Отметим, что правительство Западной Бенгалии в принципе не возражало против предоставления избирательных прав заключенным<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> South Africa: Constitutional Court // URL: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1999/3.html>.

<sup>11</sup> Medha Srivastava. The Voting Rights of Prisoners: Examining the Indian stand in light of the recent ECHR Decision in Scoppola v. Italy // URL: <http://humanrightsoncampus.wordpress.com/tag/scoppola/>.

В Австралии также рассматривалась жалоба на ограничение избирательных прав Вики Ли Роуч, отбывавшей 6-летний срок наказания за целый ряд преступлений (кража со взломом, неосторожное причинение тяжкого вреда и др.). Законодательство Австралии устанавливало, что лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, не могут участвовать в голосовании. 26 сентября 2007 г. Верховный Суд Австралии признал данное правило неконституционным в связи с несовместимостью принципам представительной власти<sup>12</sup>. Интересен факт, что абсолютному запрету предшествовало ограничение для тех лишенных свободы, чей срок наказания был более трех лет. Верховный Суд установил, что абсолютный запрет исходит только из одного факта заключения, не учитывая ни срок лишения свободы, ни тяжесть преступления, что приводит к исключению из избирательного процесса целой группы населения<sup>13</sup>.

Согласно решению Европейского Суда по правам человека по делу «Херст против Великобритании» первоначально было принято решение, констатирующее нарушение ст. 3 Протокола № 1 ЕКПЧ. В последующем жалоба была передана на рассмотрение Большой Палаты, которая вынесла 6 октября 2005 г. соответствующее решение. В своем представлении власти Соединенного Королевства утверждали, что лишение лица избирательных прав в данном деле преследовало взаимосвязанные законные цели предупреждения совершения нового преступления и наказания правонарушителей и укрепления чувства гражданского долга и уважения к верховенству права путем лишения тех, кто нарушил основные нормы общества, права высказывать свое мнение, продлив действие этих норм на весь срок приговора этих лиц. Отбывающие наказание заключенные нарушили общественный договор, и поэтому можно считать, что (временно) они лишены права принимать участие в управлении делами государства. В тексте решения приводится практически полный «расклад» стран в зависимости от допуска заключенных к урнам для голосования. В нем констатируется, что страны, в которых устанавливается запрет на выборы для заключенных, составляют меньшинство. ЕСПЧ нередко отказывает в удов-

летворении жалобы, ссылаясь на отсутствие единого европейского подхода по той или иной проблеме. Однако здесь при решении значимого положения, касающегося процесса формирования политических институтов государства, ЕСПЧ совершил «правовой кульбит»: отсутствие единства не может быть определяющим в разрешении этого вопроса.

В процессе в качестве третьей стороны выступали власти Латвии (Российская Федерация таким правом не воспользовалась), которые выразили свою обеспокоенность тем, что постановление Палаты будет иметь «горизонтальное» влияние на другие страны, которые установили абсолютный запрет на право отбывающих наказание заключенных принимать участие в выборах.

Европейский Суд по правам человека указал, что избирательные права не являются абсолютными. Существуют подразумеваемые ограничения, и государствам должна быть предоставлена свобода действий в этом вопросе: «Главное — такие ограничения не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти, т.е. они должны отражать, а не препятствовать, заботу о поддержании целостности и эффективности процедуры выборов, направленной на определение воли народа посредством всеобщего избирательного права... Любое отклонение от принципа всеобщего избирательного права может подорвать демократическую действенность законодательной власти, избранной таким способом, а также эффективность тех законов, которые они принимают. Таким образом, исключение каких-либо категорий или групп населения страны должно соответствовать целям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции». Основной итог постановления по делу «Херст против Великобритании» заключается в том, что практика, которая лишает гарантированного Конвенцией права голоса значительное число лиц, при этом на недифференцированной основе, а именно устанавливает абсолютный запрет на право голоса в отношении всех осужденных, находящихся в тюремном заключении, автоматически применяется к таким заключенным, независимо от срока их наказания и тяжести или характера со-

<sup>12</sup> URL: [http://www.law.uwa.edu.au/\\_\\_data/assets/rtf\\_file/0005/1838147/Case-Study-Roach-Student.rtf](http://www.law.uwa.edu.au/__data/assets/rtf_file/0005/1838147/Case-Study-Roach-Student.rtf).

<sup>13</sup> Guttman D. Before the High Court. Roach v Commonwealth: Is the Blanket Disenfranchisement of Convicted Prisoners Unconstitutional? // URL: [http://sydney.edu.au/law/slr/slr29\\_2/Guttman.pdf](http://sydney.edu.au/law/slr/slr29_2/Guttman.pdf).

вершенного ими преступления, а также их личных характеристик, несовместима со ст. 3 Протокола № 1. Отдельно следует подчеркнуть, что представители Соединенного Королевства запросили: тогда какие именно ограничения будут соответствовать европейскому стандарту защиты прав человека. Однако на этот вопрос Суд ответил, что этим поиском должно заниматься само государство.

Необходимо также подчеркнуть, что к рассматриваемому постановлению были написаны особые мнения, среди которых следует выделить Совместное особое мнение судей Л. Вильдхабера, Ж.-П. Коста, П. Лоренсена, А. Ковлера, С. Э. Йебенса. В Особом мнении подчеркивается, что ограничение избирательных прав заключенных на основании законодательства Соединенного Королевства являлось законным в целях предупреждения совершения новых преступлений, наказания правонарушителей и укрепления чувства гражданского долга и уважения принципа верховенства права. Государствам необходимо дать широкую свободу действия, которые и должны вырабатывать правила избирательного процесса в зависимости от особенных для каждого из них исторических и политических факторов. Авторы напомнили, что Европейский Суд не является законодательным органом и должен быть осторожен, чтобы не взять на себя законотворческие функции.

8 апреля 2010 г. было вынесено постановление по делу «Фродль проти Австрии»<sup>14</sup>. Заявитель, приговоренный к пожизненному лишению свободы за убийство, настаивал на участии в выборах в местные органы власти. В постановлении констатируется факт нарушения статьи 3 Протокола № 1, так как отсутствует целевое судебное решение о лишении избирательных прав. Такое судебное решение должно выявить связь между преступлением и вопросами выборов и демократических институтов: «Существенная цель этих критериев заключалась в установлении того, что лишение избирательных прав является исключением, даже в делах осужденных, и обеспечении того, чтобы оно сопровождалось конкретными

мотивами, содержащимися в индивидуальном решении, которое разъясняет, почему при обстоятельствах конкретного дела лишение избирательных прав являлось необходимым. Принцип пропорциональности требует различной и достаточной связи между поведением и обстоятельствами заинтересованного лица. Однако такая связь отсутствовала в законодательных положениях, согласно которым заявитель был лишен избирательного права».

18 января 2011 года II Секцией ЕСПЧ было вынесено решение по делу «Скоппола против Италии»<sup>15</sup>. Скоппола был приговорен к пожизненному лишению свободы за убийство (ему инкриминировался еще целый ряд преступлений). В соответствии с законодательством Италии пожизненное заключение влекло постоянное лишение избирательного права. ЕСПЧ и в этом случае применил формулу: безусловное лишение избирательного права заключенных — общее, автоматическое и неизбирательное ограничение. 20 июня 2011 года дело было передано в Большую Палату по требованию государства-ответчика. 22 мая 2012 года Большой Палатой<sup>16</sup> было вынесено соответствующее постановление, которое признало правоту государства-ответчика (16-ю голосами против 1), хотя и подтвердило «правило Херста» (общий, неразборчивый, автоматический характер ограничений избирательных прав).

Решение по «делу Херста» вызвало не то что неоднозначную реакцию, а бурю недовольства в Великобритании. В феврале 2011 г. во время парламентских дебатов существующий запрет был поддержан членами всех партий (234 голосами против 22). При этом члены всех партий, входящих в состав парламента, поочередно в процессе прений выражали свой протест против наделения заключенных правом участвовать в выборах, а также против того, что этот вопрос должны решать судьи Страсбургского суда, а не сам британский парламент<sup>17</sup>. Горячие головы предлагали даже выйти из ЕКПЧ и не признавать решения Европейского Суда по правам человека, но данная позиция не была поддержана<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 11.

<sup>15</sup> Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 7.

<sup>16</sup> URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111044>.

<sup>17</sup> Эндикотт Т. Перспективы развития права в сфере прав человека // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2. С. 22.

<sup>18</sup> Эндикотт Т. Указ. соч.

Если предположить возможность участия российских заключенных в избирательном процессе, то она наткнется на значительное число трудностей. Последние наиболее ярко проявятся при выборах в законодательные органы субъектов РФ (как и одномандатников на выборах в Государственную Думу РФ). Их можно проиллюстрировать практикой участия в голосовании в Республике Мордовия, где находится значительное количество исправительных учреждений. В Zubovo-Polyanskom муниципальном районе насчитывается чуть более 30 тыс. избирателей (это один избирательный округ). Здесь же находится 15 учреждений (14 исправительных и 1 лечебное) ФСИН России, в которых насчитывается чуть более 13 тыс. осужденных. Всего в Республике один из наивысших показателей по количеству заключенных — около 1500 на 100 тыс. населения. Напомним, средняя явка по стране составляет около 60 % — по федеральным выборам, а по региональным — 35 %. Заключенные же будут более дисциплинированными (если им дать право голоса). Если всех заключенных зарегистрировать как избирателей Zubovo-Polyansko-го избирательного округа, понятно, что именно они будут решать исход выборов.

Статья 73 УИК РФ закрепляет общее правило, что осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта РФ, в котором они проживали или были осуждены. Но в этой же статье содержится значительное количество исключений. Отметим, что в Zubovo-Polyanskom районе отбывает наказание много жителей г. Москвы и Московской области. В г. Москве, например, исправительные учреждения отсутствуют. В этом случае бывшие жители Москвы должны участвовать в голосовании тогда, когда будут объявлены выборы в законодательный орган г. Москвы. Более того, москвичи отбывают наказание практически по всей стране.

Потребуется серьезное изменение избирательного законодательства. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>19</sup> закрепляет базовые положения процесса голосования. Статья 2 устанавливает понятие «адрес места жительства» — адрес

(наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин России зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В соответствии со ст. 7 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>20</sup> снятие гражданина РФ с регистрационного учета по месту жительства производится органом регистрационного учета в случае осуждения к лишению свободы на основании вступившего в законную силу приговора суда. Все избирательные процедуры вращаются вокруг общего понятия — места жительства гражданина. Статья 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев — факт временного пребывания) избирателей, участников референдума на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, предоставляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Аналогичны правила составления списков избирателей.

Таких частных моментов можно привести неограниченное количество. Не зря, представляя объемное видение выхода из ситуации с делом «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», В. В. Лапаева заключает: «За рамками нашего анализа остался вопрос о практических трудностях реализации в России рассматриваемого решения ЕСПЧ. Здесь, конечно, есть большое пространство для рассуждений о том, что в процессе голосования заключенных их свободное волеизъявление будет неизбежно искажено под влиянием криминалитета или руководства пенитенциарных учреждений. Однако сетования подобного рода хороши лишь для "внутреннего пользования". Совет

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>20</sup> ВСНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

Европы вряд ли отнесется к ним с пониманием и сочувствием»<sup>21</sup>. Однако Конституционный Суд РФ не поставил точку во всех возможных дискуссиях, призвал ЕСПЧ к диалогу, в том числе и по анализируемому решению.

«Провернем» обратную ситуацию: Конституционный Суд РФ согласился с доводами ЕСПЧ. Как указывалось, невозможность избирать и быть избранными для граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, установлена Конституцией РФ (ч. 3 ст. 32). Статья находится во второй «защищенной» главе, пересмотр (если соответствующая инициатива будет поддержана тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы) которой автоматически ведет к созыву Конституционного Собрания. Абсолютно ясно, что ситуация с избирательными правами заключенных — не тот случай для пересмотра всей Конституции России. Хотя в юридической науке обосновывалось иное мнение<sup>22</sup>.

Внесение изменений в избирательное законодательство поставило бы вопрос о его соответствии ст. 32 Конституции РФ. Корректировка закона практически будет представлять собой корректировку Конституции, что могло иметь далеко идущие последствия. Какими благими пожеланиями ни руководствовался законодатель, это означало бы открытие «ящика Пандоры». Предлагаемые изменения обязательно бы стали предметом оценки в Конституционном Суде РФ, которым ранее принималось определение от 1 октября 2009 г. № 1053-О-О по жалобе гражданина А. А. Байкова<sup>23</sup> (уже тогда в своей жалобе гражданин ссылался на решение Европейского Суда по правам человека по делу «Херст против Великобритании»). В 2009 г. Конституционный Суд России «выкрутился», отказав по основанию несоответствия субъекта обращения требованиям Конституции.

С принятием Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде

Российской Федерации"» российский орган конституционного контроля получил право устанавливать невозможность применения на территории России решений межгосударственных органов по защите прав человека. Указанный закон вызвал неоднозначную оценку, особенно среди правозащитников. Однако он позволил обозначить серьезную юридическую проблему соотношения не только актов весьма значимых судебных инстанций, но и источников права. Напомним, в постановлении ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» неоднократно указывалось на современное понимание ЕКПЧ. Уточним — то понимание, которое сформулировано большинством состава ЕСПЧ. Причем доводы об отсутствии единства мнений в странах Совета Европы был отмечен без каких-либо серьезных объяснений.

Кстати, ЕСПЧ и Конституционный Суд России уже не в первый раз высказывали различное понимание тех или иных прав человека. Противостояние можно наблюдать в менее политическом деле — по поводу предоставления военнослужащим-мужчинам отпусков по уходу за ребенком до достижения ими 3-летнего возраста. Там была обратная ситуация. Изначально в определении от 15 января 2009 г. № 187-О-О, принятом в связи с жалобой гражданина К. Маркина, Конституционный Суд России отметил, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им 3-летнего возраста и по общему правилу не признающее такое право за военнослужащими-мужчинами (они могут воспользоваться лишь кратковременным отпуском), не нарушает положения Конституции о равенстве прав и свобод независимо от пола. 7 октября 2010 г. Европейским Судом по правам человека было принято постановление по делу «Константин Маркин против России», в котором был сделан вывод не только о нарушении прав заявителя, но и о том, что «рассматриваемое российское законодательство не

<sup>21</sup> Лапаева В. В. Возможные способы выполнения решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» путем толкования ч. 3 ст. 32 Конституции РФ // URL: [http://www.igpran.ru/public/publiconsite/LapaevaVV\\_igpran2015.pdf](http://www.igpran.ru/public/publiconsite/LapaevaVV_igpran2015.pdf).

<sup>22</sup> Дуксин П. А. Конституционные ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9.

<sup>23</sup> Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 9.

является совместимым с Конвенцией и обнаруживает широко распространенную в правовом механизме проблему, касающуюся значительного числа людей». Таким образом, Европейский Суд выполнил функцию нормоконтроля.

В. Д. Зорькин дает такую оценку «дела Константина Маркина» (в тот раз не подвергая сомнению необходимость исполнения решений Европейского Суда): «Накопленный опыт взаимодействия ЕСПЧ и органов конституционного правосудия показывает, что в подобных ситуациях — с целью выработки рекоменда-

ций для преодоления коллизий, возникающих в связи с решениями ЕСПЧ и затрагивающих основы конституционного правопорядка и его базовые ценности, — мог бы использоваться, в частности, такой достаточно авторитетный институт в европейском сообществе, каковым является Круг председателей европейских конституционных судов». В. Д. Зорькин дополняет: «Ни в коем случае мы не должны своими действиями разрушать наметившиеся позитивные международные тенденции. Мы должны быть предельно тактичны, умны и уступчивы»<sup>24</sup>.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. — М., 1998.
2. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. — СПб., 2004.
3. Зорькин В. Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка : Доклад на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию. СПб. 18 — 20 ноября 2010 г. // URL: <http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=39>.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Ю. В. Грачева, Л. Д. Ермакова, Г. А. Есаков и др. ; отв. ред. А. И. Рарог. — М., 2011.
5. Лапаева В. В. Возможные способы выполнения решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» путем толкования ч. 3 ст. 32 Конституции РФ // URL: [http://www.igpran.ru/public/publiconsite/LapaevaVV\\_igpran2015.pdf](http://www.igpran.ru/public/publiconsite/LapaevaVV_igpran2015.pdf).
6. Общество Джона Говарда // URL: <http://www.johnhoward.ab.ca/pub/A4.htm>.
7. Эндикотт Т. Перспективы развития права в сфере прав человека // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2012. — № 2.
8. Guttman D. Before the High Court. Roach v Commonwealth: Is the Blanket Disenfranchisement of Convicted Prisoners Unconstitutional? // URL: [http://sydney.edu.au/law/slr/slr29\\_2/Guttman.pdf](http://sydney.edu.au/law/slr/slr29_2/Guttman.pdf).
9. Srivastava M. The Voting Rights of Prisoners: Examining the Indian stand in light of the recent ECHR Decision in Scoppola v. Italy // URL: <http://humanrightsoncampus.wordpress.com/tag/scoppola/>.
10. Right To Vote. Key Decisions in Felony Disenfranchisement Litigation // URL: <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/8735.pdf>.
11. Sauv e v. Canada (1993) — Voting Rights for Prisoners // URL: [http://www.law.ualberta.ca/centres/ccs/rulings/Sauv%C3%A9\\_v\\_Canada1993.php](http://www.law.ualberta.ca/centres/ccs/rulings/Sauv%C3%A9_v_Canada1993.php).

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

<sup>24</sup> Зорькин В. Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка. Доклад на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию. СПб. 18 — 20 ноября 2010 г. // URL: <http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=39/>.

## ANCHUGOV AND GLADKOV CASE AND THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION, BODIES OF THE CONSTITUTIONAL CONTROL OF FOREIGN COUNTRIES

**ROMANOVSKY Georgii Borisovich** — Doctor of Law, Professor, Head of the Department at Penza State University  
vlad93@sura.ru  
440026, Russia, Penza, Krasnaya street, 40

**Review.** *This paper presents an analysis of the content of Part 3 Art. 32 of the Constitution, which enshrines the prohibition citizens held in places of deprivation of liberty by a court sentence to participate in the electoral process. The author highlights some features of electoral rights formulated in the decision of the European Court of Human Rights dated July 4, 2013 in the case "Anchugov and Gladkov v. Russian Federation": the right to vote is not a privilege; presumption in favour of inclusion (universal suffrage should be the main principle); the availability of good and compelling reasons for restrictions of the electoral rights of prisoners. The author considers the legal position laid down in the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 19, 2016 No12-P regarding the applicability of the decision of the European Court of Human Rights. The article analyses foreign practice of dealing with similar cases: United States Supreme Court decision in "Richardson v. Ramirez" (1974); the practice of the Supreme Court of Canada ("Belczowski v. the Queen", 1991; "Sovje case", 2002); the decision of the Constitutional Court of the Republic of South Africa in "August and others v. Electoral Commission, and others" (1999); the practice of the Supreme Court of India ("Jan Chaukidar (Peoples Watch) v. UOI Ors &" 2004; "Rama Prasad Sarkar v. The State Of West Bengal & Ors., 2011). The author considers in detail the reasons for a series of rulings by the European Court of human rights, preceding the decision against the Russian Federation (the case of "Hirst v. United Kingdom", 2005; "Frod' Prouty Austria", 2010; "Skoppola v. Italy", 2011). The author supports the position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the non-applicability of the judgement of the European Court of human rights in the Russian Federation due to contradictions presented by interpreting the provisions of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, the Constitution of the Russian Federation.*

**Keywords:** *the electoral law, the constitutional prohibition, the convict, serving imprisonment, the sentence of the Court, disenfranchisement, European experience, the Constitutional Court of Russia, the European Court of human rights, the applicability of the regulations.*

### BIBLIOGRAPHY

1. *Gomien D., Harris D., Zwaak I.* The European Convention on human rights and the European Social Charter: the law and practice. M., 1998.
2. *De Salvia M.* Precedents of the European Court of human rights. Guidelines of the judicial practice of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. Litigation with the 1960 to 2002. St. Petersburg, 2004.
3. *Zorkin V. D.* Dialogue of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of human rights in the context of the constitutional rule of law. Report on XIII International Forum on constitutional justice. Spb. 18-November 20, 2010/<http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=39>
4. Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation (article by article)/ Yu.V. Gracheva, L.D. Ermakova, G.A. Esakov, etc.; A.I. Rarog (Ed.). M. 2011.
5. *Lapaeva V. V.* Possible ways to implement the decision of the ECtHR in the case of Anchugov and Gladkov v. Russia by the interpretation of Part 3 Art. the Constitution of the Russian Federation 32/[http://www.igpran.ru/public/publiconsite/LapaevaVV\\_igpran2015.pdf](http://www.igpran.ru/public/publiconsite/LapaevaVV_igpran2015.pdf)
6. John Howard Society/<http://www.johnhoward.ab.ca/pub/A4.htm>
7. Endicott T. Prospects for the development of human rights law // Law. Journal of the High School of Economics. 2012. # 2.