



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктами «а», «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

9 ноября 2017 года

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

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина С.В.Казакова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.В.Казаков оспаривает конституционность подпунктов «а», «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действующей редакции, введенной Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ), в соответствии с которыми не имеют права быть избранными граждане Российской

Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Как следует из представленных материалов, регистрация С.В.Казакова, зарегистрированного кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования, была отменена решением суда в связи с отсутствием у него пассивного избирательного права: судом было установлено, что приговором Брянского областного суда от 26 марта 2008 года заявитель, являвшийся главой муниципального образования, был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных частью третьей статьи 290 «Получение взятки» и частью третьей статьи 159 «Мошенничество» УК Российской Федерации, которые в соответствии с частью четвертой статьи 15 указанного Кодекса относятся к категории тяжких, и осужден с применением части третьей статьи 69 и статьи 73 данного Кодекса к пяти годам и шести месяцам лишения свободы условно с испытательным сроком два года; впоследствии постановлением Дятьковского городского суда Брянской области от 24 июня 2009 года он был освобожден от дальнейшего отбывания наказания, а судимость снята.

Заявитель, ссылаясь на то, что оспариваемые законоположения по настоящее время препятствуют ему в реализации пассивного избирательного права, полагает, что они не соответствуют Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 и 55 (часть 2), поскольку устанавливают безусловное и долговременное лишение пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, независимо от факта погашения или снятия судимости, а также от того, было ли лицо освобождено от реального отбывания наказания, и тем самым вводят дополнительную и не

пропорциональную содеянному ответственность, а также необоснованно ставят таких граждан в неравное по сравнению с другими категориями граждан положение в вопросах реализации пассивного избирательного права.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже подтвердил конституционность установления ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, на определенный срок.

В Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая конституционность подпункта «а» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ), предусматривавшего, что не имеют права быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями, пришел к выводу о том, что данная норма соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой предусмотренное ею ограничение пассивного избирательного права, не являющееся уголовным наказанием, может применяться в механизме общеправовых последствий осуждения без специального указания в приговоре в качестве установленного на определенный срок конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания. В то же время данное законоположение было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее

статьям 3 (части 2 и 3), 15 (часть 4), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1–3) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что правовая демократия нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества; создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения пассивного избирательного права; поскольку право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления неразрывно связано с правом занимать публичную должность и тем самым осуществлять политическую власть, в том числе принимать нормативные правовые и правоприменительные акты, обязательные для других лиц, в отношении него, исходя из конституционно значимых целей повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, могут вводиться более строгие, чем в отношении активного избирательного права, ограничения, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности.

Конституционный Суд Российской Федерации также отметил, что по своей природе в системе действующего правового регулирования ограничение пассивного избирательного права лиц, осужденных в прошлом к

лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, непосредственно не относится к мерам уголовной ответственности, поскольку носит не уголовно-правовой, а конституционно-правовой характер и сопряжено с повышенными репутационными требованиями к носителям публичной власти; такое ограничение, не указываемое в приговоре в качестве наказания, в силу закона применяется как следующее самому факту осуждения к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и, не будучи уголовным наказанием, тем не менее является общеправовым последствием судимости, которая за пределами уголовно-правового регулирования приобретает автономное значение и влечет за собой не уголовно-правовые, а общеправовые, опосредованные последствия, которые устанавливаются не Уголовным кодексом Российской Федерации, а иными федеральными законами исходя из природы и специфики регулирования соответствующих отношений, не предполагающих ограничений уголовно-правового характера.

Констатируя в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П, что сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права как общеправового последствия судимости должны устанавливаться, по общему правилу, соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем установил, что в исключительных случаях за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, исходя из повышенной степени их общественной опасности, федеральным законом могут вводиться ограничения и на более продолжительные сроки – с соблюдением конституционных критериев соразмерности и необходимости.

Данное Постановление, равно как и выраженные в нем правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняет свою силу, что неоднократно было подтверждено в последующих решениях Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 9 июня 2015

года № 1216-О, от 29 сентября 2015 года № 2100-О, от 29 марта 2016 года № 454-О и от 7 июля 2016 года № 1414-О).

В частности, в Определении от 9 июня 2015 года № 1216-О, принятом по жалобе на нарушение конституционных прав подпунктом «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в действующей, оспариваемой С.В.Казаковым, редакции, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что из содержания Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П прямо следует, что для федерального законодателя не исключается возможность – с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в данном Постановлении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – установления определенного срока за пределами срока судимости, в течение которого гражданин Российской Федерации, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления и (или) особо тяжкого преступления, не имеет права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и, следовательно, неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации подпункта «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции, введенной Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ, отсутствует.

Что касается довода С.В.Казакова о том, что оспариваемые законоположения не учитывают, отбывал ли гражданин лишение свободы или был освобожден от реального отбытия данного наказания, и тем самым несоразмерно ограничивают пассивное избирательное право граждан, которые были осуждены за совершение тяжкого преступления к лишению свободы условно, то введение оспариваемыми законоположениями ограничения пассивного избирательного права для всех лиц, осужденных за

совершение тяжких преступлений к лишению свободы, вне зависимости от того, было ли данное наказание назначено условно или подлежало реальному отбыванию, обусловлено тем, что в действующей системе уголовно-правового регулирования наказание в виде лишения свободы на определенный срок является вне зависимости от того, применялось или нет условное осуждение, наиболее суровой мерой ответственности, и назначение данного наказания свидетельствует об особой общественной опасности совершенного гражданином противоправного деяния, а потому федеральный законодатель в данном случае не вышел за пределы предоставленной ему Конституцией Российской Федерации дискреции по дифференциации условий ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Таким образом, оспариваемые законоположения, рассматриваемые с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан, в том числе заявителя, в указанном в жалобе аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова Сергея Викторовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2508-О

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
К.В.Арановского**

Полагаю, что оспариваемые законоположения могли бы дать Конституционному Суду Российской Федерации основания к проверке их конституционности в той мере, в какой они на десять лет ограничивают право граждан быть избранными после снятия или погашения их судимости, если граждане эти были условно осуждены к лишению свободы за тяжкое преступление. Конституционно-правовую их оценку предreshают во многом, хотя и не во всем, выводы, которые Конституционный Суд Российской Федерации уже сделал в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П, оценивая подпункт «а» пункта 3² статьи 4 вышеназванного Федерального закона в его прежней редакции от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ. Принимая эти выводы как данность, нужно заметить, что в охране правовой демократии от «злоупотреблений и криминализации публичной власти» Конституционный Суд Российской Федерации допустил «повышенные», но не безмерные требования к репутации лиц, претендующих на публичные должности.

Конечно, доверие граждан к законной власти важно поддерживать, и оно в какой-то мере зависит от оценки «морально-этических и нравственных качеств» ее носителей, а избыточные сомнения в их честности вредят

демократической государственности. Это, однако, не значит, что ограничения пассивного избирательного права нужно и можно вводить с целью образования нравственно безупречной власти. Даже в решениях бесспорного суверена – народа – Конституционный Суд Российской Федерации не ищет непогрешимости и не поддерживает старое заблуждение, будто бы «глас народа – глас Божий» (*vox populi vox Dei*) и что в своих голосованиях народ может «отпускать все грехи» (см.: Постановление от 10 октября 2013 года № 20-П). Тем более недействительна иллюзия беспорочной выборной или назначаемой власти. В правовой демократии господствует не безгрешная добродетель, а право, и если сам народ-суверен «связан правом и конституцией» (см. там же), то тем более власть государственных институтов связана ими. Верность правилам и конституционным ценностям, а не моральное превосходство властей создают решающее условие правовой демократии.

Конституция Российской Федерации не позволяет государству устанавливать свою идеологию, предписывает светскую государственность (статья 13, часть 2; статья 14, части 1 и 2) и тем самым недвусмысленно отрицает способность властей к пастырской святости с правом руководить политическим выбором граждан. Демократия не может исключить заблуждений и злоупотреблений среди обладателей мандатов и должностей. Поэтому она разделяет власть по ветвям, чтобы никто не мог ею владеть безраздельно, уклоняясь от правил и произвольно их меняя. Межпартийная конкуренция, свобода слова и печати, независимое правосудие и другие институты не позволяют уйти властям из-под критики и контроля: «недоверие, – по выражению Демосфена, – бережет граждан от тирании». И если демократия в целом не позволяет властям ставить себя «вне подозрения», то и отдельные ограничения избирательного права не сделают их личный состав безукоризненным.

Избиратели, разумеется, сами позволяют себе время от времени заблуждения и небрежности, но и это не дает оснований ограничивать право их

выбора. По известному изречению, «не функция правительства удерживать от ошибки граждан, а функция граждан удерживать от ошибки правительство». Соответственно, право граждан баллотироваться и выбирать среди кандидатов нельзя ограничивать с той целью, чтобы мандаты и должности доставались исключительно безупречным их получателям. Такое благопожелание беспочвенно и несостоятельно как основание правоограничений в конституционном правопорядке.

Свободные выборы не позволяют ставить электоральное поведение голосующих граждан под внешнее управление, перелagать на государство бремя их избирательных решений и ответственность за их последствия. Власти, включая законодательную, не обязаны и не вправе беречь и ограждать избирателей от всевозможных погрешностей, от неверного выбора и гарантировать им отборный состав кандидатов. В Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П Конституционный Суд Российской Федерации не приписывал властям чрезмерной дальновидности, не подразумевал за ними права навязывать избирателям свое руководящее содействие и, кстати, не отказывал гражданам в способности иметь свою внятную электоральную позицию.

Следовательно, ограничения избирательных прав имеют целью не наставления или опеку избирателей, а защитные меры. Они допустимы, если имеют основания в действительных, а не умозрительных угрозах и рисках, с условием, что они могут этим рискам противостоять без чрезмерного вреда конституционным ценностям, прежде всего – свободным выборам. В Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П сказано, в частности: «что касается ограничения пассивного избирательного права в связи с осуждением к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, то его оценка должна осуществляться с учетом необходимости защиты вытекающего из статей 3 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации публичного интереса».

Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что однажды совершенное тяжкое или особо тяжкое преступление влияет на репутацию кандидата. В этом смысле ограничение пассивного избирательного права не лишено видимых оснований, если кандидат явно дискредитирован обвинительным приговором, по которому суд назначил лишение свободы. Избрание лиц с такой репутацией, наверное, может сказаться на доверии граждан к институту выборов и к выборной власти.

Вместе с тем, в границах выполненной проверки Конституционный Суд Российской Федерации, как представляется, не давал исчерпывающей (на все случаи) оценки соразмерности правоограничений, предусмотренных оспариваемыми законоположениями. Дисквалифицируя их в части бессрочности ограничений пассивного избирательного права, названное Постановление не исчерпало на будущее вопрос об их соразмерности в других существенных аспектах. Напротив, Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что соразмерность ограничений пассивного избирательного права предполагает не только исключение бессрочности запрета на его реализацию.

Конституционный Суд Российской Федерации также заметил, что дифференциация и индивидуализация ограничений пассивного избирательного права могут быть обеспечены не только за счет их законодательной детализации (распространения на определенные категории и (или) виды преступлений). Он прямо не предписал, но и не исключил возможность учитывать назначенное судом наказание как основание дифференциации оспоренного правоограничения и оценки его соразмерности. Он обратил внимание на то, что «в условиях действующего законодательного регулирования вполне вероятна ситуация, при которой за тяжкое или даже особо тяжкое преступление может быть назначено наказание менее строгое, чем за преступление средней тяжести. Если же суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания, то в соответствии со статьей 73 УК Российской Федерации он может постановить

считать назначенное наказание условным; при условном осуждении суд учитывает характер и степень общественной опасности совершенного преступления». В самом деле, не исключено, что за тяжкое преступление может быть назначено 3 года лишения свободы, причем условно с испытательным сроком на 2 года, а за преступление средней тяжести – 5 лет лишения свободы с реальным его отбыванием.

В действующей редакции оспариваемые законоположения предусматривают ограничения избирательного права безотносительно к тому, отбывал ли гражданин лишение свободы за совершение тяжкого преступления, или сразу был освобожден судом от его отбывания. Между тем условное осуждение обычно свидетельствует об умеренной степени общественной опасности деяния, даже если уголовный закон относит его к тяжким преступлениям. Опасность деяния определяет не только закон, но и суд, который оценивает его реальную тяжесть в акте осуждения и в назначенном наказании. Если суд решил, что деяние не заслуживает реального лишения свободы и следует обойтись условным осуждением, это отражает тяжесть содеянного в смысле характера и степени общественной опасности, что прямо следует из части второй статьи 73 УК Российской Федерации.

Если же угрозу правовой демократии связывать с общественной опасностью преступных деяний и полагать, что не любое из них причиняет недопустимый вред репутации законных властей, то и условное осуждение, возможно, следовало бы учесть в оценке тяжести конкретных преступлений, поскольку от нее зависит ограничение избирательных прав.

Учесть нужно и то, что однажды состоявшаяся оценка соразмерности правоограничений не исключает оценки их впоследствии. Из ряда решений Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 30 октября 2003 года № 15-П, от 16 июня 2006 года № 7-П, от 22 июня 2010 года № 14-П и др.) следует, что право на свободные выборы может быть ограничено в целях защиты конституционных ценностей, в том числе в допустимых пределах соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом

демократическом государстве. В этом смысле защитные меры могут и должны, вероятно, меняться, например, с отпадением или ослаблением угроз, как и с их переоценкой, если со временем станет ясно, что риски преувеличены, а введенные правоограничения не имеют убедительного эффекта или слишком осложняют репутацию демократических выборов и властей.

Изложенное не означает, что жалоба заявителя допустима. Он имел уже доступ к выборной власти и совершил коррупционное преступление, за которое был осужден по части третьей статьи 290 УК Российской Федерации («Получение взятки»). В этом смысле пассивное избирательное право заявителя трудно считать нарушенным. Однако общая оценка конституционности оспариваемого правоограничения в актуальной обстановке представляется преждевременной, как и утверждение о том, что это правоограничение не выходит за конституционные пределы законодательной дискреции «по дифференциации условий ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений».