

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

Обзор дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации

МАРТ • 2014

Постановление от 21 марта 2014 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201403260017; дата опубликования: 26.03.2014)

Правовые категории в Постановлении: увольнение со службы в органах внутренних дел; декриминализация; действие закона во времени; конституционный принцип равенства.

Заявитель: граждане А. М. Асельдеров, К. Г. Рабаданов, Г. К. Сулейманов, Е. В. Тарышкин (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ, статьи 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Предмет рассмотрения: пункт 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той мере, в какой он служит основанием расторжения контракта с сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и увольнения его со службы в случаях, если в отношении него уголовное преследование по делу частного обвинения прекращено в связи с примирением сторон до вступления данного пункта в силу, в том числе когда инкриминируемое сотруднику органов внутренних дел деяние к моменту увольнения декриминализовано.

Позиция заявителей: нарушение пунктом 7 части 3 статьи 82 Федерального закона

«О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» своих конституционных прав, в том числе закрепленных статьями 15, 19 (части 1 и 2), 37 (части 1 и 3), 46 (части 1 и 2), 54 и 55 (части 2 и 3) Конституции РФ, заявители усматривают в том, что содержащееся в нем законоположение служит основанием для увольнения со службы в органах внутренних дел лиц, в отношении которых уголовные дела частного обвинения были прекращены в связи с примирением сторон до вступления данного законоположения в силу. Вводя безусловный и бессрочный запрет на прохождение службы в органах внутренних дел для таких лиц и не предусматривая при этом необходимость учета вида и степени тяжести инкриминировавшегося лицу преступления, формы вины, срока, прошедшего с момента прекращения уголовного преследования, обстоятельств, характеризующих личность, поведение лица после прекращения его уголовного преследования, в том числе отношение к исполнению служебных обязанностей, это законоположение несоразмерно ограничивает право указанных лиц на свободное распоряжение своими способностями к труду, получение установленных законом социальных

гарантий и нарушает баланс конституционно значимых ценностей.

Гражданин Е. В. Тарышкин, кроме того, указывает, что оспариваемое законоположение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, допускает увольнение со службы сотрудника органов внутренних дел в связи с привлечением его к ответственности за совершение деяния, декриминализованного к моменту увольнения новым уголовным законом.

Итоговый вывод решения: пункт 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» признан не соответствующим статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2), 49 и 55 (часть 3) Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования он предполагает обязательное и безусловное расторжение контракта о прохождении службы с сотрудником органов внутренних дел и увольнение его со службы, если в отношении него уголовное преследование по делу частного обвинения прекращено в связи с примирением сторон до вступления данного законоположения в силу.

Кроме того, то же законоположение признано не соответствующим статьям 19 (часть 1), 37 (часть 1), 46 (часть 1), 49 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции РФ в той мере, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, в системе действующего правового регулирования оно допускает наступление предусмотренных им неблагоприятных последствий в связи с совершением сотрудником органов внутренних дел деяния, которое на момент решения вопроса о расторжении с ним контракта о прохождении службы и увольнении его со службы не признается преступлением.

Мотивы решения. Законодатель, определяя правовой статус сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц (см.: по-

становления от 6 июня 1995 года № 7-П и от 18 марта 2004 года № 6-П; определения от 21 декабря 2004 года № 460-О, от 16 апреля 2009 года № 566-О-О и от 25 ноября 2010 года № 1547-О-О).

Граждане, добровольно избирая такого рода деятельность, в свою очередь, соглашаются с ограничениями, которые обуславливаются приобретаемым ими правовым статусом, а потому установление особых правил прохождения государственной службы, включая правоохранительную службу, и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение Конституции РФ (см.: *постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 30 июня 2011 года № 14-П и от 21 марта 2013 года № 6-П).*

Предусмотренное положением пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обязательное и безусловное расторжение с сотрудником органов внутренних дел контракта о прохождении службы в органах внутренних дел и его увольнение со службы в случае прекращения в отношении него уголовного дела в связи с примирением сторон производится независимо от того, когда такое прекращение имело место — после вступления в силу данного пункта (с 1 января 2012 года) или до этой даты.

Между тем до его вступления в силу сотрудники органов внутренних дел, уголовное преследование которых по делам частного обвинения было прекращено в связи с примирением сторон, не рассматривались как подлежащие увольнению по данному основанию. При этом деяние сотрудника органов внутренних дел, послужившее основанием возбуждения в отношении него уголовного дела, прекращенного в связи с примирением сторон, могло в установленном законом порядке повлечь его увольнение со службы по иным основаниям (например, в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел).

До вступления в силу оспариваемого законоположения сотрудник органов внутренних дел, не возражавший против прекращения в отношении него уголовного преследования по делу частного обвинения в связи с примирением сторон, то есть по нереабилити-

рующему основанию (при наличии возражений прекращение уголовного преследования согласно части второй статьи 27 УПК РФ не допускается), не мог предвидеть последствий процессуальной позиции, которую он занимал во время производства по уголовному делу, для своей будущей служебной деятельности.

Такое регулирование ставит сотрудника органов внутренних дел, уголовное преследование которого по делу частного обвинения прекращено в связи с примирением сторон до вступления в силу оспариваемого законоположения, в неравное положение с сотрудниками органов внутренних дел, привлекаемыми к уголовной ответственности по делам, прекращение которых допустимо в связи с примирением сторон, после вступления оспариваемого законоположения в силу.

Кроме того, пункт 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не предполагает, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел при решении вопроса об увольнении сотрудника органов внутренних дел, а суд — при рассмотрении исковых требований сотрудника о восстановлении на службе вправе принять во внимание его поведение после прекращения в отношении него уголовного преследования, даже если он длительное время после этого продолжал осуществлять правоохранительную деятельность, в том числе прошел внеочередную аттестацию в соответствии с частью 3 статьи 54 Федерального закона «О полиции».

Это означает, что сотрудники органов внутренних дел, основанием увольнения которых послужило прекращение в отношении них уголовного преследования по делам частного обвинения в связи с примирением сторон, имевшее место до вступления пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в силу, не получают реальной защиты своих прав, в том числе судебной защиты, которая, не будучи формальной, должна гарантировать эффективное восстановление в правах в соответствии с законодательно закреп-

ленными критериями (см.: *постановления от 11 мая 2005 года № 5-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 5 февраля 2007 года № 2-П и др.*). Воспользовавшись своим правом на обращение в суд за разрешением индивидуального спора, такой сотрудник органов внутренних дел имеет возможность обжаловать только саму процедуру увольнения, но не его основание (см.: *Постановление от 18 июля 2013 года № 19-П*).

При применении пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо учитывать волю федерального законодателя, который устранил преступность и наказуемость того или иного деяния.

Между тем правоприменительная практика придает названному положению в его взаимосвязи с частью первой статьи 10 УК РФ иной смысл, рассматривая их как не допускающие распространение действия нового уголовного закона, которым соответствующие деяния более не признаются преступлениями, на граждан, увольняемых со службы в органах внутренних дел.

Правовое регулирование, предполагающее обязательное и безусловное расторжение контракта о прохождении службы с сотрудником органов внутренних дел и увольнение со службы сотрудника, в отношении которого уголовное преследование по делу частного обвинения в связи с примирением сторон прекращено до вступления рассматриваемого законоположения в силу, — притом что деяние, в связи с совершением которого он привлекался к уголовной ответственности, впоследствии декриминализовано — ставит его в неравное положение с сотрудниками органов внутренних дел, совершившими аналогичные деяния после их декриминализации, и в силу этого не соответствует конституционному принципу равенства всех перед законом и судом, нарушает конституционные права увольняемого лица.

Нормы международного права, использованные в Постановлении: пункт 2 статьи 1 Конвенции Международной организации труда от 25 июня 1958 года № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий»; статья 29 Всеобщей декларации прав человека.

Постановление от 25 марта 2014 года № 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 401³, 401⁵, 401⁸ и 401¹⁷ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201403270001; дата опубликования: 27.03.2014)

Правовые категории в Постановлении: право на судебную защиту; право на обжалование и пересмотр приговора вышестоящим судом.

Заявители: гражданин Республики Азербайджан С. С. Агаев (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ, Постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 года № 6-П), граждане РФ А. Ш. Бакаян, А. Р. Гаязов, А. И. Глущенко, Д. А. Горбей, Д. В. Горячев, С. В. Елшанский, И. А. Кравченко, П. В. Кузьмин, В. А. Кукушкин, И. А. Литвинов, Д. Д. Можаяев, П. С. Нефедов, С. П. Осетров, А. А. Павлов, Р. В. Пантюхин, Д. А. Рябинин, Л. В. Синельникова, Р. А. Стеба, Х. Ш. Читадзе и И. И. Шакиров (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: взаимосвязанные положения пунктов 2 и 5 части второй статьи 401³, пункта 5 части первой статьи 401⁵, пункта 1 части второй и части третьей статьи 401⁸ и статьи 401¹⁷ УПК РФ в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 382-ФЗ, на основании которых решался вопрос о возвращении кассационных жалоб без рассмотрения, если судьей Верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда вынесено постановление об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании соответствующего суда кассационной инстанции.

Позиции заявителей: по мнению граждан С. С. Агаева, А. Ш. Бакаяна, Д. А. Горбея, С. В. Елшанского, И. А. Кравченко, П. В. Кузьмина, В. А. Кукушкина, П. С. Нефедова, С. П. Осетрова, А. А. Павлова, Р. В. Пантюхина, Д. А. Рябинина и Х. Ш. Читадзе, пункт 2 части второй статьи 401³ УПК РФ, как допускающий возможность отказа Верховного Суда РФ в принятии кассационной жалобы к рассмотрению, если указанные в пункте 1 той же части судебные решения не являлись

предметом рассмотрения президиума областного или равного ему по уровню суда, нарушает гарантированное Конституцией РФ право на справедливое правосудие, в том числе право на обжалование и пересмотр приговора вышестоящим судом, и тем самым не соответствует ее статьям 21 (часть 1), 46 (часть 1), 50 (часть 3) и 55 (часть 3). По тем же основаниям гражданин А. И. Глущенко оспаривает конституционность пункта 5 части второй статьи 401³ УПК РФ, как препятствующего подаче кассационной жалобы в Военную коллегию Верховного Суда РФ на указанные в пункте 3 той же части судебные решения, если они не являлись предметом рассмотрения президиума окружного (флотского) военного суда.

Несоразмерное ограничение своих прав на судебную защиту прав, свобод и законных интересов, а также на обжалование в суд решений и действий органов государственной власти и тем самым — нарушение Конституции РФ, в том числе ее статей 18, 46 (части 1 и 2) и 50 (часть 3), положениями пунктов 2 и 5 части второй статьи 401³ и статьи 401⁵ УПК РФ граждане Д. Д. Можаяев и И. И. Шакиров усматривают в том, что, исключая обжалование постановления судьи областного или равного ему по уровню суда об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, которое, по сути, является окончательным, эти положения препятствуют дальнейшему кассационному обжалованию вступивших в законную силу судебных решений в Верховный Суд РФ.

Гражданин И. А. Литвинов утверждает, что статьи 401³ и 401⁸ УПК РФ противоречат статьям 18, 45 (часть 1), 46 и 50 (часть 3) Конституции РФ, поскольку не предусматривают возможность обжалования и отмены постановления судьи областного или равного ему по уровню суда об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и исключают обжалование в Судебную кол-

легию по уголовным делам Верховного Суда РФ судебных решений, указанных в пункте 1 части второй статьи 401³ УПК РФ, если они не являлись предметом рассмотрения президиума областного или равного ему по уровню суда.

Гражданка Л. В. Синельникова оспаривает конституционность пункта 2 части второй статьи 401³ УПК РФ во взаимосвязи с его статьей 401¹⁷. По мнению заявительницы, содержащиеся в них положения в своем нормативном единстве не соответствуют статьям 21 (часть 1), 46 (часть 1), 50 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции РФ, поскольку, не предусматривая возможности обжалования постановления судьи областного или равного ему по уровню суда об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и устанавливая запрет на подачу повторной или новой кассационной жалобы, фактически придают такому постановлению окончательный характер и препятствуют рассмотрению Верховным Судом РФ кассационной жалобы на указанные в пункте 1 части второй статьи 401³ УПК РФ судебные решения, если они не являлись предметом рассмотрения президиума областного или равного ему по уровню суда.

Гражданин А. Р. Гаязов просит признать не соответствующими статье 126 Конституции РФ взаимосвязанные положения пункта 2 части второй статьи 401³, пункта 1 части второй статьи 401⁸ и статьи 401¹⁷ УПК РФ в той части, в какой они лишают осужденных права на подачу жалобы на решения судов первой и второй инстанций в Верховный Суд РФ.

Граждане Д. В. Горячев и Р. А. Стеба утверждают, что статья 401¹⁷ УПК РФ не соответствует статьям 19, 45, 46, 56 (часть 3) и 126 Конституции РФ, поскольку не позволяет подавать новые кассационные жалобы по иным правовым основаниям в тот же суд кассационной инстанции, если ранее кассационная жалоба в отношении одного и того же лица рассматривалась этим судом в судебном заседании либо была оставлена без удовлетворения постановлением судьи этого суда, а также препятствует подаче кассационной жалобы в Верховный Суд РФ без ее предшествующего рассмотрения президиумом областного или равного ему по уровню суда.

Итоговый вывод решения: взаимосвязанные положения пунктов 2 и 5 части второй статьи 401³, пункта 5 части первой статьи 401⁵, пункта 1 части второй и части третьей статьи 401⁸ и статьи 401¹⁷ УПК РФ в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в статью 401³ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», признаны не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой, устанавливая правило о возвращении кассационных жалоб без рассмотрения, если судьей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда вынесено постановление об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, эти положения — в действовавшей ранее системе обжалования судебных решений по уголовным делам — лишали лиц, кассационные жалобы которых были возвращены судьей соответствующего суда без рассмотрения, возможности дальнейшего обжалования судебных решений в кассационном порядке.

Мотивы решения. Раскрывая конституционное содержание права на судебную защиту, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что в рамках судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (бездействия) любых государственных органов, включая судебные, а потому отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт не согласуется с универсальным требованием эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего критериям справедливости, умаляет и ограничивает данное право (см.: *постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 5 февраля 2007 года № 2-П и др.*).

Применительно к уголовному судопроизводству Конституция РФ специально гарантирует каждому осужденному право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, предусмотренном федеральным законом (статья 50, часть 3). При этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, исходя из того что право на справедливое

разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом предполагает окончательность и стабильность судебных актов, вступивших в законную силу, и их исполнение, основное бремя пересмотра решений суда первой инстанции должно возлагаться на обычные (ординарные) судебные инстанции, что обязывает государство к созданию необходимых условий для эффективного и справедливого разбирательства уголовного дела именно в суде первой инстанции, где подлежат разрешению все существенные для определения прав и обязанностей сторон вопросы. Для исправления допущенных судом первой инстанции ошибок же — в суде второй инстанции (в настоящее время — апелляционном) в процедурах, наиболее приближенных к производству в суде первой инстанции (см.: *постановления от 17 ноября 2005 года № 11-П, от 5 февраля 2007 года № 2-П и от 21 апреля 2010 года № 10-П*).

Прямо не предоставляя осужденному право на пересмотр вынесенного в отношении него приговора после его вступления в законную силу, статья 50 (часть 3) Конституции РФ не исключает, однако, возможность создания дополнительных процессуальных механизмов проверки вступивших в законную силу судебных решений, определения системы и полномочий судебных инстанций, последовательности и процедуры обжалования, оснований для отмены судебных решений вышестоящей судебной инстанцией (см.: *Постановление от 26 февраля 2010 года № 4-П*).

Возможность повторного рассмотрения уголовного дела, в рамках которого лицо уже было окончательно оправдано или осуждено, допускается, если имеются сведения о новых или вновь открывшихся обстоятельствах или если в ходе предыдущего разбирательства были допущены существенные нарушения, повлиявшие на исход дела.

Введение дополнительных процессуальных механизмов проверки вступившего в законную силу судебного решения не предполагает предоставление лицу неограниченных возможностей требовать его пересмотра, в том числе путем неоднократного рассмотрения уголовного дела судами одной (кассационной) инстанции, включая разные по уровню суды, компетентные рассматривать дела в кассационном порядке, равно как и выбор по собственному усмотрению способа и проце-

дуры судебного обжалования. Иное повлекло бы безосновательное увеличение числа кассационных инстанций, не соответствовало бы принципу правовой определенности и предназначению кассационного производства как дополнительного средства обеспечения правосудности судебных решений.

Положения статьи 401⁷ УПК РФ, предусматривающие предварительное рассмотрение судьей кассационной жалобы, во взаимосвязи с частями первой и второй статьи 401², статьями 401⁴, 401⁵, 401¹⁰ и 401¹¹ УПК РФ не предполагают возможность принятия им произвольных решений: судья обязан проанализировать обжалуемое судебное решение и изложенные в жалобе доводы относительно допущенных нарушений закона на основе приложенных к ней документов либо материалов истребованного уголовного дела. Если у него возникли сомнения в законности приговора, определения или постановления суда, и он полагает, что имеют место существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела, — передать жалобу для рассмотрения по существу в суд кассационной инстанции.

Если судебное решение ранее являлось предметом рассмотрения президиума областного или равного ему по уровню суда в качестве суда кассационной инстанции, то в таком случае допускалась (как допускается и в настоящее время) подача кассационной жалобы в Судебную коллегию по уголовным делам Верховного Суда РФ или Военную коллегию Верховного Суда РФ (часть вторая статьи 401³ УПК РФ). Что касается случаев, когда судьей областного или равного ему по уровню суда по результатам изучения кассационной жалобы в предварительном порядке вынесено постановление об отказе в ее передаче для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, то в рамках правового регулирования, действовавшего до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 382-ФЗ, принятие такого судебного постановления исключало возможность дальнейшего обращения за судебной защитой в суд кассационной инстанции, тем более имея в виду содержащийся в статье 401¹⁷ УПК РФ запрет на внесение повторных или новых кассационных жалоб в тот же суд кассационной инстанции (в данном случае —

в президиум областного или равного ему по уровню суда), если ранее кассационная жалоба того же лица постановлением судьи соответствующего суда была оставлена без удовлетворения.

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, из принципа юридического равенства применительно к реализации конституционного права на судебную защиту вытекает требование, в силу которого однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям

Конституции РФ, допускающим такие различия, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, для достижения которых используются лишь соразмерные правовые средства (см.: *постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 25 марта 2008 года № 6-П и от 26 февраля 2010 года № 4-П*).

Международно-правовые акты, использованные в Постановлении: статья 10 Всеобщей декларации прав человека; статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах; статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску (*Brumarescu*) против Румынии», от 24 июля 2003 года по делу «Рябых против России», от 18 января 2007 года по делу «Кот против России» и от 31 июля 2008 года по делу «Проценко против России».

АПРЕЛЬ • 2014

Постановление от 1 апреля 2014 года № 9-П по делу о проверке конституционности примечания к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201404030001; дата опубликования: 03.04.2014)

Правовые категории в Постановлении: участник ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС; возмещение вреда и предоставление мер социальной поддержки участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Заявители: граждане Ю. И. Кузичев и С. А. Плотноков (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации в

той мере, в какой на его основании правоприменительными органами решается вопрос об отнесении предусмотренных данным Списком работ, проводившихся в указанный период гражданами — членами студенческих строительных отрядов, к работам, связанным с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, и, соответственно, о возможности признания таких граждан участниками ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Позиция заявителей: нарушение своего конституционного права на социальную защиту примечанием к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий

катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, граждане Ю. И. Кузичев и С. А. Плотников усматривают в том, что оно лишает их возможности пользоваться мерами социальной поддержки, установленными Законом РФ от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», поскольку обуславливает признание перечисленных в данном Списке работ связанными с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС их выполнением в зоне отчуждения только по указанию государственных органов исполнительной власти и тем самым исключает признание статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы за гражданами, которые принимали участие в таких работах по направлению комсомольских органов в составе студенческих строительных отрядов, сформированных по согласованию с партийными и государственными органами.

Итоговый вывод решения: примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации (утвержден Постановлением Верховного Совета РФ от 13 августа 1993 года № 5625-1) не соответствуют Конституции РФ, ее статьям 19 (часть 2), 42, 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой содержащееся в нем нормативное положение не позволяет относить предусмотренные данным Списком работы, которые в указанный период выполнялись членами студенческих строительных отрядов в населенных пунктах, находящихся в зоне отчуждения, к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и тем самым препятствует признанию осуществлявших такие работы граждан участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и предоставлению им права на возмещение вреда и меры социальной поддержки.

Мотивы решения. Как при установлении мер социальной поддержки, так и при определении критериев отнесения граждан к категориям лиц, имеющих право на их получение, федеральный законодатель, связанный тре-

бованиями статей 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции РФ, обязан обеспечивать равенство лиц, в равной мере подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и не вправе допускать введения исключительно формальных критериев, которые служили бы единственным основанием для отказа в предоставлении указанных мер.

На граждан возлагается обязанность представить, помимо документов, определенных Порядком и условиями оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, документы, подтверждающие, что работы, в которых они принимали участие, выполнялись в зоне отчуждения по указанию государственных органов исполнительной власти. Тем самым исключается возможность установления факта участия в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, равно как и отнесение к числу участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы тех граждан, кто фактически принимал участие в таких работах, но выполнял их в составе студенческих строительных отрядов, сформированных в высших учебных заведениях комсомольскими органами, в рамках мероприятий, проводимых на основании совместных решений партийных и советских (государственных) органов.

Формирование студенческих строительных отрядов и организация их деятельности осуществлялись действующими под руководством партийных органов комсомольскими органами различных уровней (от Центрального Комитета ВЛКСМ до комитета комсомола вуза) совместно, по согласованию и (или) при участии исполнительных и распорядительных органов государственной власти. Следовательно, студенческие строительные отряды могли участвовать в работах на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, лишь по направлению комсомольских органов, согласованному с исполнительными и распорядительными органами государственной власти и, соответственно, с партийными органами, которые обеспечивали формирование и функционирование единой системы органов и организаций, задействованных в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы.

Поскольку условия проведения работ по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в зоне отчуждения характеризуются максимальными показателями радиоактивного облучения, а граждане, выполнявшие такие работы в зоне отчуждения в один и тот же период, подвергались одинаковому риску радиационного воздействия и, следовательно, составляют единую категорию — пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, подтверждение факта непосредственного участия гражданина в работах по ликвидации ее последствий в зоне отчуждения в соответствующий период должно выступать основным условием присвоения ему статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и выдачи удостоверения, на основании которого ему будут предоставляться меры социальной поддержки.

Между тем примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, рассматривается судами общей юрисдикции как связывающее возможность присвоения статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы с подтверждением факта проведения соответствующих работ именно по указанию государственных органов исполнительной власти. Данное требование, установленное Верховным Советом РФ в 1993 году без учета особенностей осуществления государственного управления в СССР (в том числе в период проведения работ по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы), приобретает, таким образом, характер правового препятствия в присвоении

статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы. Тем самым оно препятствует в реализации права на возмещение вреда и предоставление мер социальной поддержки, обусловленного наличием данного статуса, гражданами, выполнявшими в составе студенческих строительных отрядов по направлениям комсомольских органов, работы по строительству объектов в населенных пунктах на территории зоны отчуждения и подвергавшимися при этом радиационному воздействию (если сам факт выполнения в указанный период таких работ в населенных пунктах, находящихся в зоне отчуждения, получил надлежащее подтверждение).

Такое правовое регулирование — в нарушение конституционного принципа равенства и в отступление от правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 года № 9-П, от 1 декабря 1997 года № 18-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 10 ноября 2009 года № 17-П, от 20 декабря 2010 года № 21-П и от 24 октября 2012 года № 23-П, — приводит к необоснованным различиям в определении условий признания граждан участниками ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и, соответственно, получения ими возмещения вреда и мер социальной поддержки, что не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, а также с запретом вводить не имеющие объективного и разумного оправдания ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории (см.: *постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П и от 5 апреля 2007 года № 5-П*).

Постановление от 8 апреля 2014 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>);
(номер опубликования: 0001201404110018, дата опубликования: 11.04.2014)

Правовые категории в Постановлении: иностранный агент; некоммерческие организации; идеологическое и политическое много-

образие; равенство перед законом; политическая деятельность; соразмерность наказания.

Заявители: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (в порядке пункта 5 части первой статьи 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»), фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждане Л. Г. Кузьмина, С. М. Смиренский и В. П. Юкечев (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: взаимосвязанные положения пункта 6 статьи 2, абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» — в той мере, в какой на их основании решается вопрос о признании некоммерческой организации, в том числе общественного объединения, выполняющей функции иностранного агента (*далее — НКО — иностранный агент*) и устанавливается обязанность некоммерческой организации, намеревающейся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве НКО — иностранного агента, подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (*далее — Реестр*); положения части 1 статьи 19.34 КоАП РФ, предусматривающей за осуществление деятельности НКО — иностранного агента, не включенной в Реестр, административную ответственность в виде штрафа, налагаемого на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей, на юридических лиц — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Позиция заявителей: оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции РФ, ее статьям 13 (части 1–4), 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 29 (части 1 и 3), 30 (часть 1), 32 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2), 49, 51 и 55 (часть 3), так как они: 1) создают условия для дискриминации НКО, необоснованно и за рамками конституционно значимых целей ограничивают права членов НКО, получающих финансирование от иностранных источников, на объединение, свободное выражение своих убеждений, участие в управлении делами государства, свободу деятельности общественных объединений; 2) устанавливают адресованное НКО требование

заявлять о себе как об иностранном агенте, что является свидетельствованием против самих себя и влечет более сложные правила деятельности, а также означает признание противоречия их деятельности интересам государства и общества, и при этом позволяют признавать НКО иностранным агентом во внесудебном порядке; 3) не содержат ясного и непротиворечивого определения содержащихся в них понятий и тем самым создают предпосылки для их неоднозначного толкования и произвольного применения; 4) допускают возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц НКО — иностранных агентов, не включенных в Реестр, и применения к ним несоизмерных и несправедливых санкций, в том числе за деяния, имевшие место до вступления в силу федеральных законов от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ и от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд признал взаимосвязанные положения пункта 6 статьи 2, абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» не противоречащими Конституции РФ, поскольку они направлены на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности на территории Российской Федерации.

Суд признал положение части 1 статьи 19.34 КоАП РФ, закрепляющее признаки состава предусмотренного ею административного правонарушения, не противоречащим Конституции, поскольку оно не предполагает наступление ответственности за осуществление НКО — иностранным агентом политической деятельности в Российской Федерации после подачи в уполномоченный орган заявления о включении в Реестр, и не допускает привлечения к ответственности должностных лиц и юридических лиц за соответствующие действия (бездействие), имевшие место до установления ответственности за их совершение.

Суд признал положение части 1 статьи 19.34 КоАП РФ, предусматривающее минимальные размеры административного штрафа для должностных лиц в сумме ста тысяч

рублей и для юридических лиц в сумме трехсот тысяч рублей, не соответствующим Конституции в той мере, в какой оно не позволяет правоприменителю надлежащим образом учесть имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Федеральному законодателю надлежит внести в КоАП РФ изменения, вытекающие из Постановления. Впредь до необходимых изменений размер административного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, может быть снижен судом ниже низшего предела, определенного санкцией данной нормы.

Мотивы решения. Рассматривая вопрос об интерпретации оспариваемых норм, Суд отметил, что получение российскими НКО, принимающими участие в политической деятельности, иностранного финансирования не может ставить под сомнение лояльность таких организаций по отношению к своему государству (см.: *Постановление от 22 июня 2010 года № 14-П*). Соответственно, законодательная конструкция НКО — иностранного агента не предполагает негативной оценки такой организации со стороны государства и не рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности.

Что касается необходимости регистрации НКО, получающей иностранное финансирование, в качестве иностранного агента до начала политической деятельности, — данное требование направлено лишь на дополнительное обеспечение прозрачности (открытости) деятельности такой организации и не препятствует ей ходатайствовать о получении финансирования и получать его как от иностранных, так и от российских источников. Такая организация также не лишается возможности участия в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и тем самым не ставится в дискриминационное положение по сравнению с НКО, не получающими иностранного финансирования.

Более того, само по себе получение НКО финансирования от иностранных источников и наличие у нее потенциальной возможности

заниматься политической деятельностью на территории России не являются основанием для признания ее иностранным агентом. В силу презумпции законности и добросовестности деятельности НКО обязанность по направлению в уполномоченный орган заявления о своем включении в Реестр должна реализовываться в уведомительном порядке до начала осуществления политической деятельности при наличии действительных намерений принимать в ней участие (исходя из самостоятельной оценки НКО собственных намерений).

В случае если органы юстиции или прокуратуры полагают, что та или иная НКО необоснованно уклоняется от подачи заявления о включении в Реестр, они вправе в целях устранения допущенных нарушений вынести письменное предупреждение или прокурорское предостережение. При этом обязанность доказывания намерения НКО участвовать в политической деятельности или о реальном участии в таковой лежит именно на органах государственной власти, а само предупреждение или предостережение может быть оспорено в судебном порядке. Суд указал, что подтверждением наличия намерений участвовать в политической деятельности могут быть официальные документы НКО, публичные выступления ее руководителей, содержащие призывы к принятию, изменению или отмене государственных решений, направленные данной НКО в уполномоченные органы уведомления о проведении публичных мероприятий, подготовка законодательных инициатив и иные проявления социальной активности, свидетельствующие о ее желании заниматься организацией и проведением политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими политику.

Суд также высказал правовую позицию, согласно которой для признания НКО иностранным агентом денежные средства и иное имущество от иностранных источников должны быть не просто перечислены, а приняты данной НКО. При отказе от их получения (тем более до начала участия в политической деятельности) объявление НКО иностранным агентом не требуется.

Конституционный Суд отметил также, что оспариваемые нормы в системе действующего правового регулирования не предполагают

наступления административной ответственности за осуществление НКО — иностранным агентом политической деятельности после подачи заявления о своем включении в Реестр. Они также не допускают привлечения к административной ответственности за действия, образующие признаки объективной стороны правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП, имевшие место до установления ответственности за их совершение. Что касается размеров административных штрафов, налагаемых в соответствии с санкцией данной статьи, Суд в соответствии с ранее высказанными им правовыми позициями (см.: *постановления от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П*) указал, что оспариваемое положение действительно не позволяет правоприменителю во всех случаях надлежащим образом обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания и с очевидностью влечет также избыточное ограничение имущественных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

Международно-правовые акты, использованные в Постановлении: положения Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11), закрепляющие право каждого на свободу объединения (ассоциации) с другими; положения Всеобщей декларации прав человека (пункт 2 статьи 29), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 11) о пределах осуществления права на свободу объединения (ассоциации) и особенностях ограничений данного права; положения Всеобщей декларации прав человека (статьи 2 и 19), провозглашающие право каждого на свободу убеждений и на свободное их выражение без какого бы то ни было различия, в том числе в отношении характера политических и иных убеждений, и Международного

пакта о гражданских и политических правах, признающего право каждого беспрепятственно придерживаться своих мнений и свободно выражать их (пункты 1 и 2 статьи 19, статья 22); положения Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 10 октября 2007 года СМ/Rec (2007) 14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе» (пункты 11, 12), ориентирующие государства на то, что неправительственные организации должны иметь возможность свободно преследовать свои цели при условии, что и цели и средства их достижения соответствуют требованиям демократического общества, а также заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства.

Суд также опирался на Соображения Комитета по правам человека от 31 октября 2006 года относительно сообщения № 1274/2004 «Виктор Корнеенко и другие против Беларуси», в которых было отмечено, что существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирным путем пропагандируют идеи, не обязательно положительно воспринимаемые правительством или большинством населения, есть краеугольный камень демократического общества.

Особое мнение по данному делу представил судья В. Г. Ярославцев, не согласившийся с выводами Суда о конституционности оспоренных законоположений. В особом мнении он обратил внимание на несоответствие закона требованию правовой определенности в части использования термина «политическая деятельность» и формирование ввиду этого противоречивой судебной практики. Кроме того, он отметил, что законодательная конструкция НКО — иностранного агента может восприниматься как проявление недоверия к ней или желания дискредитировать ее.

Обзор подготовили: Артем Маркин, Ольга Подоплелова. Редактор: Татьяна Храмова.