

**По делу о проверке конституционности
правоприменительной практики обжалования работниками
прокуратуры увольнений и наложения на них
дисциплинарных взысканий, сложившейся в результате
применения статьи 218 Кодекса законов о труде Российской
Федерации, статьи 40 Закона Российской Федерации от 17
января 1992 года "О прокуратуре Российской Федерации" и
статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной
ответственности прокуроров и следователей органов
прокуратуры СССР, утвержденного указом Президиума
Верховного Совета СССР от 17 февраля 1984 года N 10813-X**

Постановление · № 7-П · от 16.04.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности правоприменительной

практики обжалования работниками прокуратуры

увольнений и наложения на них дисциплинарных взысканий,

сложившейся в результате применения статьи 218

Кодекса законов о труде Российской Федерации,

статьи 40 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года

"О прокуратуре Российской Федерации" и статьи 23

Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности

прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР,

утвержденного указом Президиума Верховного Совета

СССР от 17 февраля 1984 года N 10813-X

16 апреля 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева,

О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием граждан Российской Федерации В.А.Молочкова, С.Н.Овчинниковой, Р.В.Чистоходовой,

подавших индивидуальные жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации; представителя

Прокуратуры Российской Федерации М.М.Орлова,

руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165-1 Конституции Российской Федерации,

пунктом 2 части второй статьи 1, частью четвертой статьи 41, статьей 66 Закона о Конституционном

Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности правоприменительной

практики обжалования работниками прокуратуры увольнений и наложения на них дисциплинарных

взысканий, сложившейся в результате применения статьи 218 Кодекса законов о труде Российской

Федерации, статьи 40 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года "О прокуратуре

Российской Федерации" и статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности

прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР, утвержденного указом Президиума

Верховного Совета СССР от 17 февраля 1984 года N 10813-X.

Поводом к рассмотрению дела согласно части первой статьи 67 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации явились индивидуальные жалобы Т.Х.Гдляна и Н.В.Иванова, С.И.Илиджевой, Н.П.Канищевой, А.Е.Кириенко, В.А.Молочкова, С.Н.Овчинниковой, Р.В.Чистоходовой, В.Г.Ялового, в которых содержится требование признать обыкновение правоприменительной практики, сложившееся в результате применения указанных нормативных актов, не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика В.И.Олейника, объяснения сторон, заключения экспертов, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, у с т а н о в и л:

Заявители Т.Х.Гдлян, Н.В.Иванов, С.И.Илиджева, Н.П.Канищева, А.Е.Кириенко, В.А.Молочков, С.Н.Овчинникова, В.Г.Яловой - бывшие работники органов прокуратуры СССР, Р.В.Чистоходова - работник прокуратуры города Сыктывкара обжалуют в Конституционный Суд Российской Федерации ограничение их конституционного права на судебную защиту в связи с наложением на них прокурорами областей, краев Российской Федерации и Генеральным прокурором СССР дисциплинарных взысканий, в том числе увольнений.

Заявители были привлечены к дисциплинарной ответственности или уволены из органов прокуратуры на основании статьи 47 Закона СССР от 30 ноября 1979 года "О прокуратуре СССР" и статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР, утвержденного указом Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1984 года. В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств" указанное Положение действует на территории Российской Федерации, поскольку новое Положение о прохождении службы в органах прокуратуры Российской Федерации, принятие которого предусмотрено частью первой статьи 40 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года "О прокуратуре Российской Федерации", не утверждено.

Т.Х.Гдлян и Н.В.Иванов - следователи по особо важным делам при Генеральном прокуроре СССР 19 апреля 1990 года уволены из органов прокуратуры за грубые нарушения социалистической законности при расследовании уголовных дел и совершение порочащих поступков, не совместимых с работой в органах прокуратуры.

С.И.Илиджева - следователь прокуратуры Ленинградского района Краснодарского края 21 августа 1991 года уволена из органов прокуратуры за недобросовестное отношение к использованию служебных обязанностей и невыполнение указаний прокурора.

Н.П.Канищева - следователь прокуратуры Тугуро-Чумиканского района Хабаровского края 20 октября 1988 года уволена за совершение порочащего поступка (при приеме на работу в органы прокуратуры скрыла судимость мужа).

А.Е.Кириенко - прокурор Аннинского района Воронежской области 9 ноября 1987 года уволен за совершение порочащего поступка (допустил нарушение при списании служебной автомашины "Жигули").

В.А.Молочков - следователь Чарской транспортной прокуратуры Байкало-Амурской транспортной прокуратуры 14 января 1985 года уволен ввиду несоответствия занимаемой должности.

С.Н.Овчинникова - старший помощник прокурора Ленинского района города Кирова 5 октября 1992 года уволена за совершение порочащего поступка.

Р.В.Чистоходова - старший помощник прокурора города Сыктывкара в 1991 году дважды привлекалась к дисциплинарной ответственности и лишалась премий (за отказ перейти на другой участок работы).

В.Г.Яловой - помощник прокурора города Нижневартовска Тюменской области неоднократно привлекался к дисциплинарной ответственности и 2 ноября 1989 года уволен за нарушение

обязанностей по службе.

Все заявители с момента увольнения и до настоящего времени обращались за защитой своих трудовых прав в порядке подчиненности к руководителям Прокуратуры Российской Федерации, а также бывшей Прокуратуры Союза ССР, в том числе к Генеральному прокурору СССР, но им отказано в удовлетворении жалоб.

В.А.Молочков и С.Н.Овчинникова обращались с исковыми заявлениями о восстановлении на работе в народные суды, но в приеме заявлений им было отказано на том основании, что вопросы увольнения работников прокуратуры должны рассматриваться не в судебном порядке в соответствии с нормами трудового законодательства Российской Федерации, а вышестоящими в порядке подчиненности должностными лицами органов прокуратуры. Остальные заявители показали в заседании Конституционного Суда, что также обращались в суд за защитой своих трудовых прав, однако им по тем же основаниям не была предоставлена возможность подать исковые заявления.

Заявители полагают, что установленный порядок обжалования дисциплинарных взысканий и увольнений лишь в порядке подчиненности - в вышестоящий орган прокуратуры - лишает прокурорских работников как граждан Российской Федерации конституционного права на судебную защиту, в том числе судебную защиту конституционного права на труд.

Народные суды, отказывая бывшим работникам прокуратуры в приеме исковых заявлений о восстановлении на работе, руководствовались статьей 47 Закона СССР "О прокуратуре СССР", которой соответствует статья 40 ныне действующего Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации", а также статьей 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР и статьей 220 Кодекса законов о труде РСФСР в редакции указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 июля 1974 года, исходившей из наличия перечней категорий работников, трудовые споры которых по вопросам увольнения и наложения дисциплинарных взысканий разрешались вышестоящими в порядке подчиненности органами. Пункт 6 перечня N 1 относил к этой категории работников прокуроров, их заместителей, помощников и следователей.

Законом Российской Федерации от 25 сентября 1992 года "О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР" была изменена глава XIV "Трудовые споры" Кодекса законов о труде. Статья 218 КЗоТ в новой редакции предусматривает, что особенности рассмотрения трудовых споров прокуроров, их заместителей и помощников, касающихся увольнения и наложения дисциплинарных взысканий, устанавливаются законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Таким образом, в отношении данной категории работников продолжало действовать изъятие из общего порядка рассмотрения трудовых споров. Ни в Законе Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации", ни в Положении о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР нет прямого указания на то, что трудовые споры этих категорий лиц судам не подведомственны. Однако на основании трудового законодательства сложилась правоприменительная практика, согласно которой суды отказывают в рассмотрении заявлений прокурорских работников о нарушении их трудовых прав.

Данное обыкновение правоприменительной практики сохранилось и после принятия 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина и соответствующего изменения Конституции Российской Федерации, согласно которым каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (статья 32 Декларации и статья 63 Конституции). Сложившаяся практика отказа в судебном рассмотрении трудовых споров работников прокуратуры противоречит закрепленному в этих нормах конституционному праву на судебную защиту. Суды, отказывая в приеме заявлений работников прокуратуры, не применяли статью 63 Конституции Российской Федерации, тогда как исходя из смысла данной статьи она должна применяться непосредственно.

Практика судов, отказывающих в принятии заявлений прокуроров, их заместителей, помощников и

следователей прокуратуры о защите их трудовых прав, является следствием истолкования судами без учета изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации, статьи 47 Закона СССР "О прокуратуре СССР", статьи 40 Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" и статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР, что создает обыкновение, не соответствующее Конституции.

Статья 34 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государство гарантирует гражданам равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Это относится и к праву на судебную защиту. Ограничение на основании закона прав и свобод человека и гражданина, возможность которого предусмотрена в статье 33 Конституции, допускается в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других людей в демократическом обществе и, следовательно, неприменимо к осуществлению лицом права на судебную защиту.

В соответствии со статьей 48 Конституции Российской Федерации "требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются исключительно характером должностных обязанностей". Однако характер должностных обязанностей работников прокуратуры не может быть основанием для какой-либо их дискриминации в области конституционных прав, в частности для ограничения права на судебную защиту. Правоприменительная практика, в результате которой работники прокуратуры лишены права на судебную защиту, ведет к нарушению предусмотренного статьей 53 Конституции равного права на труд, поскольку другим категориям работников обеспечивается судебная защита в трудовых правоотношениях без каких-либо ограничений. Таким образом, суды, разрешая трудовые споры работников прокуратуры, применяли статьи 220 КЗоТ РСФСР и 218 КЗоТ Российской Федерации, не подлежащие применению по смыслу Конституции Российской Федерации.

Сложившееся обыкновение правоприменительной практики находится также в противоречии с общепризнанными международными стандартами и нормами, относящимися к правам человека, которые согласно статье 32 Конституции Российской Федерации имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан. Статья 8 Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 года предусматривает право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом. В части первой статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, ратифицированного Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года, закреплено право каждого при определении его прав и обязанностей на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Статья 7 Декларации и статья 26 Пакта устанавливают право на равную защиту закона без какой-либо дискриминации.

Статья 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года, ратифицированного Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года, закрепляет положение о том, что государство может устанавливать ограничения прав только на основе закона "постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе". Ограничение права работников прокуратуры на судебную защиту на основании статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР не соответствует указанным условиям.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 2, 3, 4 части первой статьи 66, пунктом 2

части первой статьи 71 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать обыкновение правоприменительной практики, сложившееся в результате применения статьи 218 Кодекса законов о труде Российской Федерации, статьи 40 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года "О прокуратуре Российской Федерации" и статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР, утвержденного указом Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1984 года N 10813-X, не соответствующим Конституции Российской Федерации, а именно части второй статьи 33, части первой статьи 34, статье 48, части первой статьи 53, части первой статьи 63.

2. Согласно части второй статьи 73 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление является основанием для проверки в установленном порядке оспариваемых решений. Согласно части третьей той же статьи нарушение конституционного права на судебную защиту должно быть устранено и данное право должно быть защищено судом, если для этого не имеется иных препятствий, кроме устраненных настоящим Постановлением.

3. Согласно части четвертой статьи 73 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации надлежит изучить вопрос о необходимости изменения статьи 218 Кодекса законов о труде Российской Федерации, части первой статьи 40 Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" и признания утратившей силу статьи 23 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР, утвержденного указом Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1984 года, как не соответствующих Конституции Российской Федерации.

4. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

5. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения, а также в "Российской газете".

Председатель Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

За секретаря Конституционного Суда

Российской Федерации В.И.Олейник

N 7-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г.МОРЩАКОВОЙ

по делу о проверке конституционности правоприменительной

практики обжалования работниками прокуратуры наложенных

на них дисциплинарных взысканий, сложившейся в результате применения статьи 218 Кодекса законов о труде Российской Федерации,

статьи 40 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года

"О прокуратуре Российской Федерации" и статьи 23 Положения

о поощрениях и дисциплинарной ответственности

прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР,

утвержденного указом Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1984 года N 10813-X

Поводом к рассмотрению дела в соответствии с частью первой статьи 67 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации послужили индивидуальные жалобы ряда работников прокуратуры на

одно и то же обыкновение правоприменительной практики, что явилось согласно части четвертой статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации основанием для соединения указанных жалоб в одном производстве. При этом наряду с другими в качестве индивидуальной жалобы было рассмотрено также имеющееся в деле обращение на имя Председателя Конституционного Суда, поступившее от Т.Х.Гдляна и Н.В.Иванова. Это обращение не является индивидуальной жалобой в смысле Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Оно не отвечает по содержанию и форме требованиям, предусмотренным частью первой статьи 37, пунктами 1 - 5, 9, 11 - 13, 16, 18 части второй, а также частями четвертой и пятой статьи 67 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. В частности, обращение является совместным - подано одновременно от имени двух лиц, оплачено государственной пошлиной только одним из заявителей - Н.В.Ивановым и в размере, предусмотренном для одной индивидуальной жалобы. В обращении указанных лиц в Конституционный Суд не имеет реквизитов, обязательных для документа. Не приведены даже данные о местожительстве заявителей, необходимые для того, чтобы индивидуальному жалобщику можно было указать на необходимость исправления недостатков его жалобы, а также сообщить о результате ее предварительного изучения или назначения по ней судебного заседания.

Согласно Закону о Конституционном Суде Российской Федерации обращение Т.Х.Гдляна и Н.В.Иванова не может быть признано индивидуальной жалобой, исходящей от надлежащего субъекта и поданной в установленной законом форме. Указанные отступления от требований к содержанию и форме индивидуальной жалобы являются согласно п. 2 и 12 части первой статьи 69 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации основанием для отказа в рассмотрении индивидуальной жалобы Конституционным Судом. В соответствии с частью 2 статьи 69 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации в случаях, когда основания для отказа в рассмотрении установлены после начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда, суд принимает решение о прекращении дела. Это относится и к рассмотрению в одном производстве нескольких индивидуальных жалоб в отношении одного и того же обыкновения правоприменительной практики. Каждая из рассматриваемых жалоб должна по содержанию и форме отвечать требованиям закона, и суд не вправе допустить какие-либо изъятия из этих требований ни для одной из них.

Иное означало бы, что Конституционный Суд может и без индивидуальной жалобы рассмотреть вопрос о нарушении основных прав граждан в связи с не соответствующим Конституции обыкновением правоприменительной практики, что не согласуется с частью первой статьи 73 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, в силу которой его решение распространяется только на правоотношения, указанные в индивидуальной жалобе, а также с п. 1 части первой статьи 72 данного Закона, предоставляющим Конституционному Суду право распространить на другие дела по индивидуальным жалобам ранее состоявшиеся решения в случаях, когда индивидуальный жалобщик заявляет аналогичное требование по тому же обыкновению правоприменительной практики, конституционность которой ранее уже проверялась судом. Последнее положение служит достаточной гарантией защиты конституционных прав тех индивидуальных жалобщиков, которые к моменту рассмотрения дела об обыкновении правоприменительной практики, затрагивающем также и их права, не оформили надлежащим образом свое обращение в Конституционный Суд.

На основании изложенного и руководствуясь п. 2 и 12 части первой и частью второй статьи 69 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, считаю, что дело по обращению Т.Х.Гдляна и Н.В.Иванова при проверке в данном судебном заседании конституционности правоприменительной практики обжалования работниками прокуратуры наложенных на них дисциплинарных взысканий не подлежит рассмотрению и должно быть прекращено.