

По делу о проверке конституционности 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 связи с жалобами граждан Д.А.Васина и И.С.Кравченко

Постановление · № 29-П · от 11.11.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности 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 связи с жалобами граждан Д.А.Васина и

И.С.Кравченко

город Санкт-Петербург 11 ноября 2014 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, Г.А.Жилина,

С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина,

Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности 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".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Д.А.Васина и И.С.Кравченко. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно пункту 7 части 3 статьи 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 года N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", вступившего в силу с 1 января 2012 года, контракт о прохождении службы в органах внутренних дел подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел - увольнению со службы в органах внутренних дел в связи с осуждением сотрудника за преступление, а также в связи с прекращением в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием.

1.1. Приказом Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Калужской области от 15 апреля 2013 года гражданин Д.А.Васин, проходивший службу в органах внутренних

дел, был уволен со службы на том основании, что в августе 2002 года в отношении него было прекращено в связи с примирением сторон уголовное дело публичного обвинения, возбужденное по части первой статьи 264 "Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств" УК Российской Федерации. Решением Калужского районного суда Калужской области от 4 июня 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда от 23 сентября 2013 года, в удовлетворении требований о признании приказа об увольнении незаконным и восстановлении в должности отказано. В передаче кассационных жалоб Д.А.Васина на решение Калужского районного суда Калужской области от 4 июня 2013 года и определение судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда от 23 сентября 2013 года для рассмотрения суда кассационной инстанции ему также было отказано (определение председателя Калужского областного суда от 19 декабря 2013 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2014 года).

Гражданка И.С.Кравченко, проходившая службу в органах внутренних дел, приказом Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Новосибирской области от 19 июня 2012 года была уволена со службы на том основании, что в отношении нее в 2000 году было прекращено в связи с деятельным раскаянием уголовное дело публичного обвинения, возбужденное по части второй статьи 200 "Обман потребителей" УК Российской Федерации. Решением Центрального районного суда города Новосибирска от 24 сентября 2012 года ее исковые требования о признании приказа об увольнении незаконным и восстановлении на службе были удовлетворены. Данное решение апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 13 декабря 2012 года отменено, в удовлетворении исковых требований И.С.Кравченко отказано. В передаче ее кассационных жалоб на это апелляционное определение для рассмотрения суда кассационной инстанции также отказано (определение судьи Новосибирского областного суда от 6 февраля 2013 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2013 года).

Оставляя исковые требования заявителей без удовлетворения, суды исходили из того, что дальнейшее прохождение ими службы в органах внутренних дел невозможно в силу 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", поскольку возбужденные в отношении них уголовные дела были прекращены по таким нереабилитирующим основаниям, как примирение сторон и деятельное раскаяние. При этом аргументы заявителей о том, что к моменту их увольнения Федеральным законом от 8 декабря 2003 года N 162-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" из части первой статьи 264 УК Российской Федерации признак причинения вреда здоровью средней тяжести исключен, а статья 200 УК Российской Федерации признана утратившей силу, что означало декриминализацию соответствующих деяний, судами были отвергнуты с указанием на то, что сам факт привлечения сотрудника органов внутренних дел к уголовной ответственности является безусловным препятствием для дальнейшего прохождения им службы.

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, закрепленных статьями 15 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2), 37 (части 1 и 3), 45, 46 (части 1 и 2), 49, 54 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, заявители усматривают в том, что его положения служат основанием для увольнения со службы в органах внутренних дел лиц, в отношении которых уголовные дела публичного обвинения были прекращены в связи с примирением сторон или деятельным раскаянием до вступления названного Федерального закона в силу, в тех случаях, когда инкриминировавшиеся этим лицам деяния к моменту их увольнения со службы новым уголовным законом были декриминализованы.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод проверяет конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм. Таким образом, 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" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на его основании решается вопрос о расторжении контракта о прохождении службы в органах внутренних дел и увольнении со службы сотрудника органов внутренних дел, в отношении которого уголовное преследование по делу публичного обвинения прекращено в связи с примирением сторон или деятельным раскаянием до вступления названного Федерального закона в силу, в тех случаях, когда инкриминировавшееся ему деяние к моменту увольнения со службы было декриминализовано.

2. Согласно Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1); граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4).

В силу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с конкретизирующими их положениями федерального законодательства о государственной службе в Российской Федерации служба в органах внутренних дел, в том числе в полиции, заключая контракт о прохождении которой гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и на выбор рода деятельности, представляет собой вид правоохранительной службы - профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Такая деятельность осуществляется в публичных интересах, а лица, которые проходят службу в органах внутренних дел, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их специальный правовой статус (совокупность прав и свобод, гарантируемых государством, а также обязанностей и ответственности), содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанности по отношению к государству.

Осуществляя в соответствии со статьей 71 (пункты "г", "м", "т") Конституции Российской Федерации правовое регулирование отношений, связанных с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, в том числе устанавливая требования к сотрудникам, проходящим службу в органах внутренних дел, обусловленные возложением на них обязанностей правоохранительной деятельности, и последствия невыполнения этих требований, федеральный законодатель обязан обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами, соблюдая вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы справедливости, равенства и соразмерности, а вводимые им нормы должны отвечать критериям определенности, ясности, недвусмысленности и согласованности с системой действующего правового регулирования; при этом ограничения прав и свобод во всяком случае не должны посягать на само существо права и приводить к утрате его основного содержания. Такой подход, вытекающий из статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в частности со статьей 29 Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей, что каждый человек при осуществлении своих прав и свобод должен подвергаться только тем ограничениям, которые

установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Федеральный 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. В свою очередь, граждане, добровольно избирая такого рода деятельность, 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 закрепленных статьями 32 (часть 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, что полностью соответствует предписаниям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей в установленных ею целях ограничения прав граждан федеральным законом, и не противоречит пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ N 111 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

Приведенные правовые позиции изложены Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях (постановления от 6 июня 1995 года N 7-П, от 26 декабря 2002 года N 17-П, от 27 мая 2003 года N 9-П, от 18 марта 2004 года N 6-П, от 14 июля 2005 года N 9-П, от 27 мая 2008 года N 8-П, от 15 июля 2009 года N 13-П, от 30 июня 2011 года N 14-П, от 27 июня 2012 года N 15-П, от 21 марта 2013 года N 6-П, от 21 марта 2014 года N 7-П и др.; определения от 21 декабря 2004 года N 460-О, от 3 июля 2008 года N 612-О-П, от 16 апреля 2009 года N 566-О-О и от 25 ноября 2010 года N 1547-О-О).

3. В соответствии с 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" прекращение уголовного преследования в отношении сотрудника органов внутренних дел в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием является основанием расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах внутренних дел и увольнения со службы. Данное правило применительно к службе в полиции закреплено в пункте 3 части 1 статьи 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции", согласно которому сотрудник полиции не может находиться на службе в полиции в случае прекращения в отношении него уголовного преследования в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием.

По смыслу названных законоположений во взаимосвязи с предписаниями части 5 статьи 17 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и части 3 статьи 35 Федерального закона "О полиции", согласно которым не могут быть приняты на службу в органы внутренних дел, в том числе в полицию, граждане, если уголовное преследование в отношении них прекращено по нереабилитирующим основаниям (в том числе в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием), расторжение контракта с сотрудником органов внутренних дел и увольнение его со службы по указанным нереабилитирующим основаниям осуществляются независимо от времени прекращения уголовного преследования в отношении этого лица.

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий

положение лица, совершившего преступление, согласно статье 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее статье 10 УК Российской Федерации, имеет обратную силу, т. е. распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость (часть первая); если новый уголовный закон смягчает наказание за деяние, которое отбывается лицом, то это наказание подлежит сокращению в пределах, предусмотренных новым уголовным законом (часть вторая).

Тем самым предполагается, что федеральный законодатель, принимая закон, устраняющий или смягчающий уголовную ответственность и, следовательно, являющийся актом, который по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных преступлений и правовой статус лиц, их совершивших, не может не предусмотреть - исходя из конституционно обусловленной обязательности распространения действия такого рода законов на ранее совершенные деяния - механизм придания ему обратной силы, а правоприменительные органы, в том числе суды, уполномоченные на принятие во исполнение этого закона юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от уголовной ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса данных лиц, не вправе уклоняться от его применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2006 года N 4-П и от 18 июля 2013 года N 19-П).

3.1. Вопрос о конституционности 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 той мере, в какой он служил 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 было прекращено в связи с примирением сторон до вступления данного Федерального закона в силу, в том числе когда инкриминируемое сотруднику органов внутренних дел деяние к моменту увольнения декриминализовано, рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 21 марта 2014 года N 7-П.

Опираясь на правовую позицию, выраженную в Постановлении от 18 июля 2013 года N 19-П, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что 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", регулирующего служебные отношения, необходимо учитывать волю федерального законодателя, который устранил преступность и наказуемость того или иного деяния, тогда как в правоприменительной практике названное законоположение во взаимосвязи с частью первой статьи 10 УК Российской Федерации рассматривались как не допускающие распространение действия нового уголовного закона, которым соответствующие деяния более не признаются преступлениями, на граждан, увольняемых со службы в органах внутренних дел.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что 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 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" 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 и нарушает конституционные права увольняемого лица.

3.2. Поскольку правовое значение декриминализации носит общий характер и не меняется в зависимости от того, по какому основанию было прекращено уголовное преследование лица, привлекавшегося к ответственности за декриминализованное впоследствии деяние, а также от того, какое действие или бездействие (относящееся к делам частного либо публичного обвинения) новым уголовным законом не признается более общественно опасным, обязательное и безусловное расторжение контракта о прохождении службы с сотрудником органов внутренних дел, уголовное преследование в отношении которого по делу публичного обвинения прекращено в связи с примирением сторон либо в связи с деятельным раскаянием, и увольнение его со службы в случае, если деяние, в связи с совершением которого он привлекался к уголовной ответственности, впоследствии было декриминализовано, не может рассматриваться как согласующееся с природой Российской Федерации как правового государства, высшей ценностью которого являются права и свободы человека и гражданина, подлежащие защите на основе конституционного принципа равенства.

Соблюдение данного конституционного принципа, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, означает, помимо прочего, запрет вводить ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой или сходной ситуации, а именно - привлекавшимися к уголовной ответственности за совершение деяний, которые затем были декриминализованы); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

Таким образом, 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 соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 37 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он допускает увольнение со службы в органах внутренних дел сотрудников, в отношении которых до вступления названного Федерального закона в силу уголовное преследование по делам публичного обвинения прекращено в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием, если совершенные ими деяния на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта о прохождении службы и увольнения со службы не признаются преступлениями.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать 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 соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 37 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он допускает увольнение со службы в органах внутренних дел сотрудников, в отношении которых до вступления названного Федерального закона в силу уголовное преследование по делам публичного обвинения прекращено в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием, если совершенные ими деяния на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта о прохождении службы и увольнения со службы не признаются преступлениями.

2. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда

Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Правоприменительные решения по делам граждан Васина Дмитрия Александровича и Кравченко Ирины Сергеевны, основанные на пункте 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 признан настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

№ 29-П