

НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА ПРАВ ГРАЖДАН ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

© 2016 г. Сергей Владимирович Гунич¹

Исследуя содержание конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, автор рассматривает условия их ограничения при поступлении на службу в органы внутренних дел. В статье обращается внимание на несоответствие основаниям и превышение пределов такого ограничения при установлении законодательного запрета поступления на службу для лиц, подвергавшихся когда-либо уголовному преследованию. Предлагается перечень направлений по законодательной детализации рассматриваемых нормативных ограничений.

Analyzing the contents of the constitutional and legal mechanism providing the rights and freedoms of a man and a citizen of the Russian Federation, the author examines conditions of their restriction while entering service in law enforcement organs. The author draws special attention to the discrepancy of grounds and excess of the limitations of such restrictions in establishing the legal prohibition of entry on service for a person, ever subjected to criminal persecution. The list of areas considered by the legislative detail of regulatory restrictions is offered by the author of the article.

Ключевые слова: механизм обеспечения, права и свободы, органы внутренних дел, правовая ответственность, ограничение, запрет, судимость.

Key words: the mechanism of the provision, the rights and freedoms, law-enforcement organs, legal responsibility, restriction, prohibition, criminal record.

Функционирование конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации предъявляет особые требования к деятельности государственных органов по исполнению своих полномочий в строгом соответствии с провозглашаемыми Конституцией РФ потребностями государства и общества, а также высшей ценностью человека, его прав и свобод. Обеспечение баланса интересов коллективов и отдельно взятой личности вменяется в обязанность сотрудникам и закрепляется в качестве основополагающего принципа их деятельности. Немаловажное значение при этом уделяется нормативно-правовому регулированию, необходимость исполнения требований которого определяет правовой статус государственного служащего и прямо отражается на свободе личности при осуществлении своих прав.

Эффективная реализация функций государственного аппарата невозможна без привлечения квалифицированных кадров и отбора среди претендентов лиц, способных в оптимальной форме организовать исполнение возлагаемых на них задач. Это, в свою очередь, порождает необходимость комплектования государственных органов на конкурсной основе, а равно повышения доступности и престижа государственной службы. В последние годы данному направлению совершенствования процесса обеспечения исполнения государственных полномочий уделяется значительное внимание, что порождает необходимость осуществления

определенных мер политического характера². Одним из результатов их реализации стало повышение престижа правоохранительной службы, в частности службы в органах внутренних дел Российской Федерации как разновидности федеральной государственной службы.

В результате проведенной реформы их сотрудники получили достойное денежное довольствие и иные гарантии социальной защиты³; за ними законодательно закреплено право на продвижение по службе⁴; их деятельность приобрела окраску общественного доверия и поддержки граждан⁵ и т.п. Это неминуемо повлекло за собой увеличение потока кандидатов на службу, что позволило перейти к системе комплектования кадров органов внутренних дел на конкурсной основе. Тем не менее профессиональные, моральные, нравственные и иные требования, предъявляемые к претендентам на службу в органы внутренних дел, позволяют говорить о существовании особого механизма отбора, который, безусловно, должен быть урегулирован правом и

¹ Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России (E-mail: sertylio@mail.ru).

Sergey Gunich, senior lecturer of the Department of state and legal disciplines of the far Eastern juridical Institute of MIA of Russia (E-mail: sertylio@mail.ru).

² См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Росс. газ. 2006. 11 мая; Указ Президента РФ «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» от 10 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

³ См.: Федеральный закон “О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 19 июля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (Ч. I). Ст. 4595.

⁴ См.: Федеральный закон “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. I). Ст. 7020.

⁵ См.: Федеральный закон “О полиции” от 7 февраля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

не противоречить положениям Конституции РФ и отраслевого законодательства.

К элементам данного механизма можно отнести:

1) установление личностных требований, связанных с характером исполняемых государственных полномочий и служебных обязанностей сотрудника органов внутренних дел (отсутствие вступившего в законную силу решения суда о признании недееспособным или ограниченно дееспособным; минимальный и максимальный возраст поступления на службу; наличие гражданства Российской Федерации и отсутствие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства; владение государственным языком Российской Федерации; отсутствие близкого родства или свойства сотрудников при непосредственной их подчиненности или подконтрольности; определенный уровень личных и деловых качеств, физической подготовки; согласие соблюдать ограничения, запреты, выполнять обязанности и нести ответственность, установленные для сотрудников);

2) предъявление квалификационных требований к должностям в органах внутренних дел (уровень профессионального образования; стаж службы в органах внутренних дел или стаж (опыт) работы по специальности; состояние здоровья; профессиональные знания и навыки);

3) ограничение (запрет) права замещения должности в связи с привлечением кандидата к правовой ответственности (неоднократно к административной, налагаемой в судебном порядке за совершение умышленного правонарушения в течение года до дня поступления на службу, либо к уголовной, в том числе прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям), а равно в связи с привлечением его в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу.

Обоснованность установления и правовое закрепление содержания первых двух элементов рассматриваемого механизма не вызывают сомнений, а третий хотелось бы подвергнуть детальному анализу в связи с тем, что подобное ограничение, как представляется, непосредственно вторгается в сферу конституционного регулирования правового статуса личности. В частности, возникает сомнение в правомерности и соотносимости с конституционными положениями, общепризнанными принципами и нормами международного права запрета поступления на службу для гражданина как общеправового последствия наличия у него судимости, в том числе снятой или погашенной, либо прекращения в отношении него уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям.

Использование тем или иным лицом возможности поступления на службу в органы внутренних дел непосредственным образом направлено на реализацию конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, а также равного доступа к государственной службе (ч. 4 ст. 32, ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Государство гарантирует установление равных возможностей для реализации данных прав всеми категориями граждан, однако в силу того, что они не являются абсолютными, не исключает возможности их ограничения. Согласно конституционным положениям такие ограничения должны преследовать цель защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также получать отражение в соответствующем федеральном законе (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). При

этом положения такого закона не должны отменять или умалять права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

Федеральный закон “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г. (далее – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г.) в ч. 5 ст. 15 содержит такое ограничение. Ссылаясь на положения Федерального закона “О полиции” (п. 2, 3 ч. 1 ст. 29), он устанавливает запрет поступления на службу для граждан в случае наличия у них судимости, в том числе снятой или погашенной, либо в случае прекращения в отношении них уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, деятельным раскаянием, вследствие акта об амнистии.

С одной стороны, понятной представляется позиция законодателя по установлению таких рамок отбора граждан для прохождения службы в органах внутренних дел, которые предъявляют повышенные требования к будущим сотрудникам. В силу возложенных на данный государственный орган функций по защите жизни, здоровья, прав и свобод личности, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности они наделяются широкими властными полномочиями, включая возможность использования таких мер государственного принуждения, как применение физической силы, специальных средств и оружия. Безусловно, это оправдывает необходимость предъявления особых морально-этических и нравственных требований к личности кандидатов на службу в органах внутренних дел и исключения из их числа лиц, пренебрегающих законами.

Но, с другой – характер рассматриваемого правового предписания не соответствует выделяемым различными авторами общим принципам ограничения конституционных прав и свобод, которое, несомненно, имеет место быть в данном случае⁶. Так, соглашаясь с В.В. Лапаевой, выскажем мнение, что ограничение конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, а также равного доступа к государственной службе при поступлении на службу в органы внутренних дел “должно быть осуществлено по основаниям, связанным с защитой конституционно признаваемых ценностей, и в пределах, заданных необходимостью: а) обеспечить соразмерность между ограничением прав человека и защищаемыми при этом конституционными ценностями и б) сохранить существо ограничиваемого права”⁷.

Подобная правовая позиция просматривается и в решениях Конституционного Суда РФ, который обладает правомочием по толкованию Конституции РФ. Так, им неоднократно подчеркивалось, что любое право может быть ограничено только в целях защиты конституционных ценностей при соблюдении принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве; такие ограничения не должны искажать основ-

⁶ См., например: Шаганян А.М. Понятие ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юрид. наука и правоохранительная практика. 2010. № 4. С. 4–9; Турищева Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Гос. и право. 2013. № 10. С. 63–71.

⁷ Лапаева В.В. Конституционные ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Там же. 2013. № 2. С. 15.

ное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо — иное ведет к его умалению и отмене⁸.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что лишение гражданина возможности поступления на службу в органы внутренних дел в силу одного лишь факта его осуждения либо привлечения к уголовной ответственности и прекращения преследования по нереабилитирующим основаниям должно отвечать принципу соразмерности, т.е. способствовать защите иных прав человека и гражданина, и не приводить к выхолащиванию самого существования данного права, т.е. не приводить к его умалению и отмене. Тем самым, как определяет Л.Л. Беломестных, “ограничивается не сама свобода как благо, предоставляемое тем или иным правом, а продолжительность, полнота и качество пользования ею”⁹.

Рассматриваемое ограничение, прямо не предусмотренное уголовным законом и носящее по своей природе характер общеправового последствия за совершение лицом уголовно наказуемого деяния, фактически лишает его возможности впоследствии когда-либо воспользоваться своим конституционным правом и поступить на службу в органы внутренних дел. По нашему мнению, во-первых, в данном случае законодателем нарушен принцип соразмерности ограничения конституционного права путем безоговорочного и бессрочного изъятия опосредуемого им блага. Кроме того, поставлен под угрозу принцип дифференцированного и справедливого наказания, учитывающего степень общественной опасности совершенного деяния, характер причиненного ущерба, личность виновного лица, степень его раскаяния и т.п.

В достаточной степени дискуссионным представляется вопрос о том, защита какой конституционной ценности обладает приоритетом при ограничении права на поступление на службу в органы внутренних дел лица, признанного виновным в совершении преступления небольшой тяжести, совершенного по неосторожности и при наличии смягчающих обстоятельств, наказание за которое не связано с ограничением или лишением свободы и судимость с которого снята или погашена. В подобную неопределенную ситуацию способны попасть и ранее судимые лица за совершение деяний, преступность которых устранилась новым уголовным законом.

Дело в том, что в судебной практике последствия декриминализации деяний применяются лишь к лицам, в отношении которых ведется судебное разбирательство, отбывающим наказание либо отбывшим его, но имеющим неснятую или непогашенную судимость. В пересмотре дела за пределами отмеченных уголовно-правовых отношений суды не без основания отказывают. Таким образом, возможно возникновение ситуации, в которой деяние, преступность которого устранилась вступившим в силу новым уголовным законом и, следовательно, потерявшее общественную опасность, все еще будет порождать негативные правовые последствия

для лица, его совершившего. Думается, что усмотреть в данном случае связь еще продолжающего действовать ограничения с защитой конституционных ценностей будет весьма затруднительно.

Во-вторых, при закреплении такого запрета ограничению подвергается не продолжительность, полнота и качество пользования благом, а сама свобода, опосредованная рассматриваемым конституционным правом, что, как вытекает из ранее высказанных положений, посягает на само существо ограничиваемого права. Представляется, что нелегитимированное по времени ограничение, налагаемое без учета характера совершенного преступления, а также обстоятельств, учитываемых при определении наказания и степени достижения цели исправления осужденного, приводит к умалению данного права. Это также противоречит позиции Российской Федерации, выражаемой неоднократно в международных отношениях, о необходимости гуманизации уголовных наказаний и предоставления возможности исправления осужденным за преступления. В силу того что один лишь факт судимости либо прекращения уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям автоматически приводит к необратимому ограничению конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду и равный доступ к государственной службе в сфере внутренних дел, это ограничение влечет за собой принижение значения основного содержания данных прав.

Следует отметить, что в данном случае, безусловно, речь не идет о последствиях полной отмены конституционного права либо дискриминации правообладателей по профессиональному признаку. В частности, похожий запрет, влекущий аналогичные правовые последствия, установлен в отношении судей (п. 2 п. 1 ст. 4 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации” от 26 июня 1992 г.)¹⁰, прокурорских работников (п. 2 ст. 40.1 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 января 1992 г.)¹¹, сотрудников Следственного комитета РФ (п. 2 ч. 4 ст. 16 Федерального закона “О Следственном комитете Российской Федерации” от 28 декабря 2010 г.)¹². Как отметил Конституционный Суд РФ, налагаемый пожизненный запрет на занятие должностей в сфере государственной деятельности в связи с имеющейся или имевшейся судимостью также не отменяет самого права на занятие трудовой деятельностью в иных сферах¹³. Тем не менее он допускает “законодательное установление в сфере соответствующих прав свободы меньшей, чем необходимая, с точки зрения основного содержания этих прав и свобод”¹⁴. Это и позволяет говорить об умалении самого права, выхолащивании его конституционно-правового содержания, что выходит за рамки законотворческой деятельности в силу недопустимости противоречия ее результатам положениям Конституции РФ.

¹⁰ См.: Росс. газ. 1992. 29 июля.

¹¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

¹³ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» от 10 октября 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

¹⁴ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. М., 1997. С. 1.

⁸ См., например: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» от 22 июня 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3552; постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности подпункта “в” пункта 2 статьи 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева» от 21 марта 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1635.

⁹ Беломестных Л.Л. Ограничение прав человека. М., 2003. С. 8, 9.

Таким образом, установление Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. бессрочного (пожизненного) и недифференцированного запрета поступления на службу в органы внутренних дел для граждан, имеющих судимость, в том числе снятую или погашенную, либо подвергавшихся уголовному преследованию, прекращенному за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, деятельным раскаянием, вследствие акта об амнистии, может быть расценено как несоответствие основаниям и превышение пределов ограничения конституционных прав и свобод. Данный запрет, посягая на существо ограничиваемого права, умаляет свободу как благо, предоставляемое конституционным правом на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, а также равный доступ к государственной службе. Кроме того, возникая как общеправовое последствие судимости, он, тем не менее, никоим образом не связан с положением ч. 6 ст. 86 УК РФ, согласно которому погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, с нею связанные.

Безусловно, полная отмена ограничения для лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния, возможности замещения должности государственной службы, в частности поступления на службу в органы внутренних дел, дискредитирует предназначение и противоречит интересам служения народу. Так что об этом речь здесь не идет. Тем не менее, представляется, что отмеченные требования могут быть удовлетворены путем законодательной детализации нормативных ограничений. Среди таковых следует выделить:

1) распространение запрета поступления на службу в органы внутренних дел на лиц, осужденных за совершение преступления либо имеющих непогашенную или неснятую судимость (такое ограничение в полной мере согласуется с ч. 1 ст. 86 УК РФ (“судимость... влечет за собой иные правовые последствия в случаях и порядке, которые установлены федеральными законами”));

2) распространение такого запрета на граждан, совершивших определенные категории или виды преступлений, имеющих наибольшую степень общественной опасности (преступления против жизни и здоровья, преступления против общественной безопасности; убийство, похищение человека и т.п.);

3) установление подобного запрета в случае наличия определенных форм вины осужденного (наиболее оправданным представляется распространение его на лиц, совершивших деяние умышленно);

4) постановка возможности реализации запрета в зависимости от вида или предела наказания (например, при назначении наказания, связанного с реальным ограничением либо лишением свободы; назначение наказания в виде лишения свободы на срок не менее пяти лет и т.п.);

5) корреляция запрета с характером и степенью общественной опасности деяния (целесообразным представляется установление такого ограничения для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления);

6) реализация запрета с учетом обстоятельств дела (мотив совершения преступления; личность виновного; наличие обстоятельств, отягчающих наказание, и т.п.).

Как видно из приведенного перечня, существуют иные способы защиты конституционно значимых ценностей помимо безоговорочного лишения права поступления на службу в органы внутренних дел лиц, имевших судимость либо подвергавшихся уголовному преследованию, прекращенному по нереабилитирующим основаниям. Их применение само по себе послужит реализации одного из направлений совершенствования механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в России, а равно внесет определенную лепту в дело становления истинно правового государства.

Кроме того, подобные меры в большей степени согласуются с требованиями общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, которые являются составной частью ее правовой системы и обладают приоритетом перед национальным законодательством. Так, например, в ст. 30 Конвенции ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.)¹⁵ предусмотрена возможность установления процедур для лишения лиц, осужденных за преступления, признаваемые ею таковыми, права занимать публичную должность либо должность в каком-либо предприятии, полностью или частично находящемся в собственности государства. Однако такая возможность должна быть реализована в случае, когда это является обоснованным с учетом степени опасности преступления в той мере, в какой это отвечает основополагающим принципам правовой системы государства, и допускать лишение права на определенный срок по решению суда или с помощью любых других надлежащих средств.

Необходимо также отметить, что устанавливаемые в законе ограничения, разработанные с учетом предлагаемых критериев дифференциации ответственности, должны содержать оговорку, согласно которой граждане Российской Федерации не смогут поступить на службу в органы внутренних дел при наличии должных оснований, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом совершенные ими деяния не признаются преступлением, что автоматически порождает прекращение действия устанавливаемого для таких лиц ограничения.

Представляется, что подобное решение повлечет за собой обогащение научных представлений о возможности и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина в конституционно-правовом механизме их обеспечения. Оно будет также иметь и практическую направленность в свете исполнения обязанности государства по признанию, соблюдению и защите его прав и свобод. Все это будет способствовать действительно и безусловному возвышению содержания конституционно-правового статуса личности над иными ценностями в Российской Федерации.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.