



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Воробьева Вячеслава Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца третьего подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51 и пункта 4 статьи 51¹ Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»

город Санкт-Петербург

14 января 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, 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,

заслушав заключение судьи Л.М.Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина В.В.Воробьева,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.В.Воробьев оспаривает конституционность отдельных положений Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», согласно которым:

военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, в случае непредставления военнослужащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений (абзац третий подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51);

взыскания, предусмотренные подпунктами «д¹» и «д²» пункта 1 и подпунктом «е¹» пункта 2 статьи 51 данного Федерального закона и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации о прохождении военной службы, применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности военнослужащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссией); при этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения (пункт 4 статьи 51¹).

Как следует из представленных материалов, в отношении В.В.Воробьева, проходившего службу в Управлении ФСБ России по Приморскому краю с августа 1995 года, в связи с отсутствием в сведениях о его доходах информации о денежных средствах, полученных от продажи автомобиля (о праве собственности на который он заявлял ранее), по решению начальника Управления ФСБ России по Приморскому краю от 17 июля 2012 года была проведена проверка достоверности и полноты представленных сведений о доходах, имуществе и обязательствах

имущественного характера за 2010–2011 годы. Материалы по результатам проверки были переданы для рассмотрения в аттестационную комиссию Управления ФСБ России по Приморскому краю, которая 14 сентября 2012 года единогласно приняла решение ходатайствовать об увольнении В.В.Воробьева с военной службы в связи с утратой доверия. 18 октября 2012 года начальник Управления ФСБ России по Приморскому краю вынес представление к увольнению его с военной службы, подлежащее рассмотрению должностным лицом центрального аппарата ФСБ России, имеющим право принимать решение об увольнении. Приказом руководителя Службы организационно-кадровой работы ФСБ России от 20 ноября 2012 года на основании поступившего к нему 13 ноября 2012 года представления В.В.Воробьев с военной службы уволен в связи с утратой доверия.

Решением Владивостокского гарнизонного военного суда от 27 марта 2013 года, вынесенным по заявлению В.В.Воробьева о восстановлении на военной службе, его требования были удовлетворены частично: представление начальника Управления ФСБ России по Приморскому краю и приказ об увольнении признаны незаконными, а заявитель восстановлен в прежней должности. Суд пришел к выводу, что у аттестационной комиссии имелись достаточные основания ходатайствовать об увольнении В.В.Воробьева с военной службы в связи с утратой к нему доверия по фактам представления заведомо недостоверных сведений о доходах, однако взыскание, предусмотренное абзацем третьим подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», было применено к В.В.Воробьеву с превышением установленного пунктом 4 статьи 51¹ данного Федерального закона месячного срока, который следовало исчислять со дня вынесения решения аттестационной комиссией – 14 сентября 2012 года при отсутствии доказательств временной нетрудоспособности В.В.Воробьева, пребывания его в отпуске, других обстоятельств отсутствия его на службе по уважительным причинам в период до увольнения 20 ноября 2012 года.

Апелляционным определением Тихоокеанского флотского военного суда от 30 июля 2013 года решение суда первой инстанции отменено и вынесено новое решение – об отказе в удовлетворении жалобы В.В.Воробьева. Как указал суд апелляционной инстанции, руководителем Службы организационно-кадровой работы ФСБ России, правомочным принимать решение об увольнении, информация о совершении В.В.Воробьевым правонарушения (представление на его увольнение) впервые была получена 13 ноября 2012 года, а приказ об увольнении – учитывая период проведения соответствующей проверки, заседания аттестационной комиссии и подготовки документов в Управлении ФСБ России по Приморскому краю для представления их должностному лицу ФСБ России – издан до окончания шестимесячного срока, установленного пунктом 4 статьи 51¹ Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Определением судьи Тихоокеанского флотского военного суда от 18 декабря 2013 года в передаче кассационной жалобы В.В.Воробьева для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано.

По мнению заявителя, абзац третий подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», как позволяющий уволить военнослужащего в связи с утратой доверия по формальному признаку – вследствие недостоверности сведений о доходах, в том числе в случае, когда недостоверные сведения представлены неумышленно (ошибочно), без учета характера нарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, причин и условий совершения, личности военнослужащего, степени его вины, а также без проверки наличия в его действиях признаков коррупционного правонарушения, противоречит статьям 17, 18, 37 (часть 1), 45, 55 (часть 3) и 59 Конституции Российской Федерации.

Пункт 4 статьи 51¹ Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», как полагает В.В.Воробьев, не соответствует тем же

нормам Конституции Российской Федерации, а также ее статьям 19 (часть 1) и 32 (часть 4) в той мере, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, он создает неопределенность в вопросе о продолжительности срока, в течение которого военнослужащий должен быть уволен со службы в связи с утратой доверия (в случае непредставления им сведений о своих доходах либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений), не конкретизируя момент начала течения указанных в нем сроков (месячного и шестимесячного).

2. Одним из центральных направлений современной российской внутренней политики, ориентированной в том числе на повышение качества и эффективности государственного управления, является противодействие коррупции, которая в утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации названа одной из системных угроз общественной безопасности, существенно затрудняющей нормальное функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В порядке реализации данной задачи наряду с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года (Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ) был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающий, как следует из его преамбулы, основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В силу положений пункта 2 его статьи 1 противодействие коррупции как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, осуществляемая в пределах их полномочий, реализуется по нескольким направлениям: это, во-первых,

профилактика коррупции, т.е. предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции, во-вторых, борьба с коррупцией, предполагающая выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, и в-третьих – минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Одной из основных мер профилактики коррупции в рамках контроля государства за имущественным положением государственных служащих в Федеральном законе «О противодействии коррупции» в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с замещаемой должности лица, замещающего должность государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо для применения в отношении него иных мер юридической ответственности указывается непредставление таким лицом сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений, представление заведомо ложных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (пункт 4 статьи 6).

Данная мера была предусмотрена не только для государственных гражданских служащих, но и для работников органов и учреждений прокуратуры, сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов, судебных приставов, военнослужащих и др.: в нормативные правовые акты, закрепляющие статус указанных служащих, были введены нормы, согласно которым на них распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (например, статья 27¹ Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», введенная Федеральным

законом от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ). Соответственно, предусмотренное в пункте 4 статьи 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» основание увольнения с государственной службы установлено как Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», так и иными законодательными актами в отношении других категорий государственных служащих (федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (пункт 1¹ части 1 статьи 37), от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункт 22 части 2, часть 4 статьи 82), от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (статья 29²), от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (пункт 10 части 1 статьи 27) и др.).

Такое правовое регулирование, направленное на предотвращение и преодоление коррупции, обусловлено спецификой государственной службы, поступая на которую гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации) и добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и обязанностей, связанных с реализацией особых, публично-правовых полномочий. Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида

государственной службы и, следовательно, требует в соответствующем правовом регулировании соблюдения баланса частных и публичных интересов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 472-О-О и от 19 января 2011 года № 48-О-О и др.).

3. Военная служба наряду с гражданской и правоохранительной представляет собой особый вид государственной службы – профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, выполняющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Такого рода деятельность, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляется в публичных интересах, а лица, несущие военную службу, выполняют конституционно значимые функции, чем предопределяется 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 (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 года № 17-П, от 21 марта 2013 года № 6-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 322-О, от 28 мая 2013 года № 732-О и др.).

Закрепляя особенности правового статуса военнослужащего и устанавливая соответствующие требования, федеральный законодатель определяет правовые последствия их несоблюдения и вправе рассматривать совершение военнослужащим какого-либо нарушения в качестве основания для прекращения военно-служебных отношений как

наиболее адекватной меры реагирования на такое поведение лица, проходящего военную службу.

3.1. Предусмотрев, что военнослужащий подлежит увольнению с военной службы на основании подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с утратой доверия со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, в случае непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений, федеральный законодатель в статье 51¹ того же Федерального закона установил порядок применения данного взыскания.

В силу данной статьи и в соответствии с правовыми актами, регламентирующими процедуры подготовки решений о досрочном увольнении военнослужащего в связи с утратой доверия (Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065; Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и др.), увольнение возможно лишь на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную

комиссию), – и на основании рекомендации указанной комиссии (пункт 2); при этом заседания комиссий должны организовываться и проводиться на основе общих принципов демократических правовых процедур, предполагающих обязанность выслушать позицию нарушителя, который должен быть своевременно информирован о времени и месте проведения заседания; при увольнении со службы в связи с утратой доверия учитываются характер совершенного военнослужащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение военнослужащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения военнослужащим своих должностных обязанностей (пункт 3).

Указанными процедурами, в рамках которых решается вопрос, является ли выявленное нарушение обязанности по представлению достоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера основанием для увольнения военнослужащего с военной службы в связи с утратой доверия, обеспечивается обоснованность соответствующих решений коллегиального органа (комиссий), носящих рекомендательный характер, и окончательного решения должностного лица, принимающего его на основе всесторонней оценки полученных документов, сведений и мнений.

Таким образом, абзац третий подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» – в системной взаимосвязи с иными правовыми нормами федерального законодательства, в том числе определяющими правовое положение лиц, проходящих военную службу, устанавливающими принципы и порядок увольнения со службы в связи с утратой доверия, – не может рассматриваться как нарушающий конституционные права лиц, проходящих военную службу.

3.2. Статья 51¹ Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», закрепляющая порядок применения к военнослужащим взыскания в виде увольнения с военной службы за совершение коррупционных правонарушений, в пункте 4 предусматривает правило, согласно которому наложение взыскания допустимо не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности военнослужащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов аттестационной комиссией; при этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Установление месячного срока применения взысканий за совершение коррупционных правонарушений с закреплением требования о том, что в его продолжительность не включаются периоды, когда военнослужащий не имел возможности участвовать в рассмотрении вопроса о наличии в его действиях оснований для увольнения в связи с утратой доверия, в частности доказывать, что представление им недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не является заведомым, призвано ограничить период неопределенности правового положения военнослужащего, находящегося под угрозой увольнения со службы в связи с утратой доверия, и тем самым направлено на защиту прав и законных интересов лиц, проходящих военную службу. Тем же целям служит и закрепленный оспариваемой нормой шестимесячный срок, который по своему характеру является пресекательным. Указание в законе срока, достаточного для принятия обоснованного решения о применении к военнослужащему взыскания за коррупционное правонарушение, предполагает невозможность его применения за пределами этого срока – независимо от обстоятельств,

послуживших причиной тому, что окончательное решение не было принято.

Таким образом, закрепление сроков применения взыскания в виде увольнения с военной службы за коррупционное правонарушение на основании подпункта «д¹» пункта 1 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с военной службы. Соответственно, оспариваемое в жалобе В.В.Воробьева положение пункта 4 статьи 51¹ Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», вопреки утверждению заявителя, не предполагает его произвольного применения и также не может рассматриваться как нарушающее конституционные права лиц, проходящих военную службу.

4. Согласно статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным в деле заявителя, затрагиваются его конституционные права и свободы.

Поскольку оспариваемые заявителем законоположения не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права в указанном в жалобе аспекте, данная жалоба, не отвечающая требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Разрешение же вопросов о том, обоснованным ли было увольнение В.В. Воробьева с военной службы и соблюдались ли при его увольнении порядок и сроки, закрепленные Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», как связанное с установлением и исследованием фактических обстоятельств, что предполагает контроль за деятельностью правоприменительных органов, в том числе судов общей

юрисдикции, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, определенной статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

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

о п р е д е л и л :

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

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 94-О