



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М.В.Бердникова

город Санкт-Петербург

6 июня 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина М.В.Бердникова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

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

у с т а н о в и л :

1. Согласно подпункту «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, прокурорский работник может быть уволен по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры в случае нарушения Присяги прокурора, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника.

Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданин М.В.Бердников, с 2003 года проходивший службу в органах прокуратуры Томской области, в том числе с 2013 года по 2020 год в должности начальника отдела по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Томской области. Присяга прокурора была принята им 8 апреля 2004 года.

Приказом прокурора Томской области от 5 марта 2020 года М.В.Бердников освобожден от занимаемой должности и уволен из органов прокуратуры по основанию, предусмотренному оспариваемой им нормой. Такое решение обусловлено заключением служебной проверки (она проводилась в связи с рапортом первого заместителя прокурора Томской области от 10 февраля 2020 года, содержащим сведения о ненадлежащем поведении М.В.Бердникова), утвержденным 28 февраля 2020 года и свидетельствующим, что в августе 2017 года М.В.Бердников, получив сведения о возможном совершении преступления, не принял предусмотренных законодательством мер и действовал вопреки

установленному порядку, чем нарушил Присягу прокурора и Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации (утвержден приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 114). При этом в действиях М.В.Бердникова – который фактически приступил к разрешению не оформленного надлежащим образом сообщения о преступлении, полученного от его знакомого, а также осуществил иные мероприятия, в том числе в нарушение порядка ведения оперативно-розыскной деятельности с незаконным привлечением к ним сотрудников подразделения органов внутренних дел, поднадзорного возглавляемому им отделу, – содержались признаки личной заинтересованности. С заключением служебной проверки он ознакомлен 2 марта 2020 года.

М.В.Бердников обратился в суд с иском о признании незаконными заключения служебной проверки и приказа об освобождении от должности и увольнении, о восстановлении на службе, взыскании утраченного заработка за время вынужденного прогула и о компенсации морального вреда. Решением районного суда, оставленным без изменения вышестоящими судами, в иске отказано. Довод М.В.Бердникова о пропуске срока привлечения к дисциплинарной ответственности, установленного пунктом 8 статьи 41⁷ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – двух лет со дня его совершения), учтен не был. Указано, что шестимесячный срок для наложения дисциплинарного взыскания применению в его деле не подлежит. Отклонена также ссылка заявителя на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 марта 2020 года № 13-П.

М.В.Бердников просит признать оспариваемое законоположение противоречащим статьям 15, 45, 46 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно позволяет увольнять прокурора за нарушение Присяги без соблюдения сроков привлечения к дисциплинарной ответственности,

закрепленных пунктом 8 статьи 41⁷ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Соответственно, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подпункт «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на его основании решается вопрос об увольнении прокурора со службы за нарушение им Присяги без учета предусмотренных пунктом 8 статьи 41⁷ данного Федерального закона сроков применения дисциплинарного взыскания.

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 законодательства о государственной службе в Российской Федерации служба в органах и организациях прокуратуры, поступая на которую гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и на выбор рода деятельности, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях в единой федеральной централизованной системе органов, реализующих полномочия по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, по выполнению иных функций.

Такая деятельность осуществляется в публичных интересах, а лица, которые проходят службу в органах и организациях прокуратуры, 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 обязанностей по отношению к государству.

При этом – что вытекает из норм Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» – служба в органах и организациях прокуратуры, являясь федеральной государственной службой, подчиняется принципу единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающему законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

Выполнение прокуратурой функций, определенных статьей 129 Конституции Российской Федерации, требует от прокурорских работников такого отношения к исполнению служебных обязанностей, которое исключало бы у кого бы то ни было любые сомнения в их компетентности и верности служебному долгу. Как следует из пункта 1 статьи 40⁴ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», для прокуроров особый правовой статус связан в том числе с принятием Присяги прокурора, которая предполагает возложение на гражданина ряда обязательств, неразрывно связанных со служебной деятельностью и осуществлением прокуратурой своих публичных функций. К числу таких обязательств относится не только добросовестное исполнение служебных обязанностей, соблюдение Конституции Российской Федерации, законов и т.д., но и следование ограничениям и запретам, связанным с прохождением государственной службы, установленным Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18, 20 и 20¹ Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (пункт 1 статьи 40² Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Причем соблюдение законодательства о противодействии коррупции, отражающего важнейшие задачи государства в сфере развития государственно-служебной деятельности и предназначенного для повышения

качества и эффективности государственного управления, обеспечивает доверие граждан к государственным органам, включая правоохранительные. Вследствие этого надлежащее исполнение в том числе прокурорскими работниками обязательств в указанной сфере имеет особую значимость.

Нарушение Присяги прокурора, направленной на формализацию как непосредственно связанных с исполнением функций прокуратуры обязанностей прокурора, так и его моральных обязательств, несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры.

3. Присяга представляет собой официальную торжественную клятву, имеющую одинаковое юридическое значение для всех государственных служащих, которые принимают ее в силу предписаний закона. Потому и правовые последствия несоблюдения предусмотренных присягой обязательств должны быть одинаковыми для всех граждан, принимающих ее при поступлении на государственную службу, независимо от вида службы. Подавляющее большинство государственных служащих, принимающих присягу, несут ответственность за ее нарушение как за дисциплинарный проступок с соблюдением установленного порядка привлечения к дисциплинарной ответственности.

В Постановлении от 26 марта 2020 года № 13-П, где изложена эта правовая позиция, предметом оценки Конституционного Суда Российской Федерации стал пункт 3 части 2 статьи 30 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», устанавливающий, что сотрудник Следственного комитета Российской Федерации может быть уволен со службы по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством (за исключением военнослужащего), по собственной инициативе в связи с выходом на пенсию, предусмотренную частью 13 статьи 35 данного Федерального закона, а также по инициативе руководителя следственного органа или учреждения Следственного комитета Российской Федерации в случае нарушения Присяги сотрудником Следственного комитета Российской Федерации и (или) совершения проступка, порочащего честь такого сотрудника. По итогам указанной

оценки Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам.

Нарушение Присяги, как и дисциплинарный проступок, по существу, является допущенным по вине сотрудника неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей, связанных с прохождением государственной службы в Следственном комитете Российской Федерации (применительно к обстоятельствам дела бывшего сотрудника Следственного комитета Российской Федерации, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, – деянием, сопоставимым с дисциплинарным проступком, однако отнесенным к иным нарушениям, вследствие чего сроки привлечения к дисциплинарной ответственности учтены не были). Если дисциплинарный проступок охватывает неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на сотрудника служебных обязанностей, в том числе предусмотренных иными, помимо Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации», нормативными правовыми актами, а также нарушение установленного порядка и правил совершения определенных действий, то нарушение Присяги сотрудника Следственного комитета Российской Федерации связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением носящих общий характер обязанностей, предусмотренных исключительно текстом Присяги. Значит, и ответственность за нарушение Присяги, а именно применение санкции в виде увольнения со службы на основании пункта 3 части 2 статьи 30 данного Федерального закона, тождественна дисциплинарной и требует соблюдения положений его статьи 28, включая предусмотренное в ее части 8 правило о том, что дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – позднее двух лет со дня совершения проступка.

4. В соответствии со статьей 40⁴ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» гражданин, впервые назначаемый на должность прокурора, принимает Присягу, тем самым обязываясь свято соблюдать

Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления, непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, активно защищать интересы личности, общества и государства, чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей, строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, постоянно совершенствовать свое профессиональное мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности. Присяга прокурора содержит обязательства добиваться высокой эффективности прокурорского надзора, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры. Принимая Присягу, гражданин подтверждает понимание того обстоятельства, что ее нарушение несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры.

Обязанности лица, назначаемого на должность прокурора, в части принятия Присяги, ее содержание и вытекающие из нее обязательства, а также правовые последствия нарушения Присяги аналогичны правовым положениям, определяющим в этой части статус сотрудника Следственного комитета Российской Федерации (статья 19 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»). Нарушение Присяги прокурора так же, как и нарушение Присяги сотрудника Следственного комитета Российской Федерации, является виновным деянием, препятствующим эффективному функционированию прокуратуры, и имеет общую правовую природу с дисциплинарным проступком прокурора (при таких же характере и тяжести посягательства на общественные отношения, охраняемые в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами, регулирующими прохождение государственной службы). Это означает, что выраженные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 марта 2020 года № 13-П правовые позиции, в том числе выявляющие конституционно-правовой смысл пункта 3 части 2 статьи 30 Федерального закона «О Следственном комитете Российской

Федерации» как не предполагающего в системе действующего правового регулирования увольнение сотрудника Следственного комитета Российской Федерации, нарушившего Присягу, без соблюдения предусмотренных частью 8 статьи 28 данного Федерального закона сроков наложения дисциплинарного взыскания, применимы и к оценке конституционности подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

5. Таким образом, подпункт «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» – с учетом выраженных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 марта 2020 года № 13-П правовых позиций – предполагает, что применение санкции в виде увольнения со службы в прокуратуре за нарушение Присяги прокурора на основании этого законоположения, как и увольнение в связи с совершением прокурором дисциплинарного проступка (если нет причин для отнесения деяния к проступкам, предполагающим применение иного установленного законом порядка, в том числе сроков привлечения к юридической ответственности), требует соблюдения положений статьи 41⁷ данного Федерального закона, включая предусмотренное в ее пункте 8 правило о том, что дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – двух лет со дня его совершения.

6. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, которые нашли отражение в Постановлении от 26 марта 2020 года № 13-П и на которые (с учетом того, что Конституционный Суд Российской Федерации не устанавливает фактических обстоятельств, а в силу частей второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный им конституционно-правовой смысл нормативных положений имеет значение и для аналогичных правовых установлений) опирается и настоящее Постановление, сформулированы применительно к деяниям, сопоставимым

с дисциплинарными проступками по своему характеру и тяжести посягательства на общественные отношения, охраняемые в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами, регуливающими прохождение государственной службы.

Указанные правовые позиции не могут рассматриваться в качестве умаляющих значение Присяги прокурора как общественно значимого обещания лица в связи с предстоящим исполнением должностных обязанностей, нарушение которого свидетельствует о наличии неустранимых препятствий к продолжению службы. При этом конкретные деяния, нарушающие Присягу, могут относиться к разного рода правонарушениям (включая несоблюдение законодательства о прокуратуре, о государственной службе в целом, в том числе о противодействии коррупции, несоблюдение уголовного и административного законодательства и др.), а также выражаться в пренебрежительном отношении к соблюдению норм морали.

Таким образом, квалификация проступка в качестве нарушения Присяги не исключает необходимости учитывать характер, тяжесть и общественную опасность содеянного. В противном случае ставились бы под сомнение общие принципы юридической ответственности, из которых вытекает требование соразмерности тяжести проступка и наказания за него, что может проявляться не только в строгости наказания как такового, но и в установлении более длительных сроков привлечения к ответственности за те или иные правонарушения.

Сказанное означает, что при решении вопроса об увольнении за нарушение Присяги – помимо соблюдения сроков привлечения к дисциплинарной ответственности, которые исходя из правовых позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 марта 2020 года № 13-П и в настоящем Постановлении, применимы к конкретному случаю с учетом существа совершенных нарушений, – не исключен учет требований специального законодательства, в частности о противодействии коррупции. Примером такого регулирования может служить пункт 4 статьи 41¹⁰ Федерального закона «О прокуратуре

Российской Федерации» применительно к взысканиям, предусмотренным статьями 41⁸ «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» и 41⁹ «Увольнение в связи с утратой доверия» данного Федерального закона, которые применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении работником коррупционного правонарушения, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, и не позднее трех лет со дня совершения им коррупционного правонарушения (в указанные сроки не включается время производства по уголовному делу). Если у деяния, ранее отнесенного к нарушению Присяги, имеются признаки деяния, влекущего утрату доверия и увольнение по этому основанию, данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении конституционно-правовое истолкование не может рассматриваться как препятствие для применения указанных специальных сроков, равно как не может быть таковым несоблюдение при первоначальной характеристике деяния требования пункта 2 статьи 41⁸ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому в акте о применении к работнику взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается эта статья.

Иное вынуждало бы суд – вопреки принципам правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации) и предназначению деятельности правоохранительных органов – при разрешении конкретного дела предоставлять защиту лицам, которые опорочили себя совершением проступка, выявленного в течение установленного законодателем разумного срока, и вследствие этого утратили моральное право продолжить службу в правоохранительных органах. Вместе с тем законодатель не лишен возможности в процессе совершенствования правового регулирования конкретизировать характер

проступков, относящихся к нарушению присяги сотрудника этих органов, и установить сроки привлечения к ответственности за их совершение.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 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 подпункт «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку он по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает увольнения нарушившего Присягу прокурора без соблюдения предусмотренных законом сроков наложения дисциплинарного взыскания.

2. Конституционно-правовой смысл подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, в том числе с учетом пункта 6 его мотивировочной части, является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование этого законоположения в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Бердникова Михаила Владимировича на основании подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, 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).

№ 24-П



Конституционный Суд
Российской Федерации