



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ17-529

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 февраля 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Ксенофоновой Н.А.,
Ситникова Ю.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шухардина Валерия Владимировича о признании частично недействующими пункта 77 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 295, пункта 17 приложения № 1 к данным Правилам

по апелляционным жалобам Шухардина В.В., Министерства юстиции Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения Шухардина В.В., поддержавшего доводы своей апелляционной жалобы и возражавшего против доводов апелляционных жалоб Министерства юстиции Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, возражения против доводов апелляционной жалобы Шухардина В.В. представителей Министерства юстиции Российской Федерации Хатунцевой Л.В., Павлова А.В. и Генеральной прокуратуры Российской Федерации Мухиной О.В., поддержавших доводы своих апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) приказом от 16 декабря 2016 г. № 295 утвердило Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений (далее – Правила).

Нормативный правовой акт, согласованный с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (далее также – Генпрокуратура России), зарегистрирован в Минюсте России 26 декабря 2016 г., регистрационный номер 44930, и 27 декабря 2016 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Согласно пункту 77 Правил лица, прибывшие на свидание с осужденными, после разъяснения им администрацией исправительного учреждения (далее также – ИУ) порядка проведения свидания сдают запрещенные к использованию в ИУ вещи, деньги и ценности на хранение до окончания свидания младшему инспектору по проведению свиданий под роспись в специальном журнале. После чего одежда и вещи граждан, прибывших на свидание, подлежат досмотру. В случае обнаружения запрещенных вещей администрация ИУ принимает меры в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и Правил.

Пункт 17 приложения № 1 к Правилам запрещает осужденным изготавливать, иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать фотоаппараты, фотоматериалы, химикаты, кинокамеры, видео-, аудиотехнику (кроме телевизионных приемников, радиоприемников общего пользования), телевизионные приемники с выходом в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» и с встроенными медиаплеерами, электронные носители и накопители информации, средства мобильной связи и коммуникации либо комплектующие к ним, обеспечивающие их работу.

Гражданин Шухардин В.В., являющийся адвокатом, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими пункта 77 Правил и пункта 17 приложения № 1 к ним в части, допускающей распространение положений этих пунктов на пронос и использование адвокатом (защитником) при свиданиях с осужденными мобильных средств связи, фотоаппаратов, видео- и аудиотехники. В обоснование заявленных требований административный истец ссылался на то, что оспариваемые предписания не соответствуют статье 48 Конституции Российской Федерации, подпункту «b» пункта 3 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), подпунктам «b», «c» пункта 3 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.), части 1 статьи 16, пункту 11 части 1 статьи 53, статье 84, пункту 1 части 3 статьи 86 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, подпунктам 1, 3 пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и ограничивают право адвоката

(защитника) на оказание квалифицированной юридической помощи осужденному.

Минюст России и Генпрокуратура России административный иск не признали, указав, что оспариваемые положения не противоречат действующему законодательству и прав административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. административное исковое заявление Шухардина В.В. удовлетворено. Признаны не действующими со дня вступления решения суда в законную силу пункт 77 Правил и пункт 17 приложения № 1 к Правилам в части, допускающей распространение положений этих пунктов на пронос и использование адвокатом (защитником) при свиданиях с осужденным фотоаппаратов, видео-, аудиотехники, электронных носителей и накопителей информации, средств мобильной связи и коммуникации либо комплектующих к ним, обеспечивающих их работу.

Шухардин В.В. в апелляционной жалобе просит изменить названное решение, полагая, что судом первой инстанции не была применена часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и дополнить резолютивную часть решения указанием на возложение на Минюст России обязанности принять новый нормативный правовой акт о внесении изменений в Правила в связи с недостаточной урегулированностью рассматриваемых правоотношений.

Минюст России в апелляционной жалобе просит об отмене решения суда первой инстанции, считая, что судом неправильно применены нормы материального права, и отказе в удовлетворении заявленных Шухардиным В.В. требований. По мнению административного ответчика, пункт 77 Правил распространяется исключительно на краткосрочные свидания осужденных с родственниками или иными лицами в присутствии представителей администрации ИУ. В отношении свиданий с адвокатами действует пункт 79 Правил, предусматривающий, что для получения юридической помощи осужденным предоставляются свидания с адвокатами, иными лицами, имеющими право на оказание такой помощи, без ограничения их числа продолжительностью до четырех часов; по заявлению осужденного свидания с адвокатом предоставляются наедине, вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания. При этом данный пункт не содержит прямого запрета на пронос и использование в ИУ адвокатами, иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, при свиданиях с осужденными фотоаппаратов, видео- и аудиотехники.

Кроме того, при разрешении данного дела судом первой инстанции не дана оценка тому факту, что административным истцом не предпринималось каких-либо действий по обжалованию в порядке административного судопроизводства решений администраций ИУ по запрету проноса и использования адвокатами, иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, при свиданиях с осужденными фотоаппаратов, видео- и аудиотехники.

Генпрокуратура России, не соглашаясь с решением суда первой инстанции, подала апелляционную жалобу, в которой просит его отменить. Считает, что обжалуемый судебный акт принят без учета специфики деятельности пенитенциарных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и противоречит статье 82 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статье 18 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», статье 14 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В силу части 1 статьи 82 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации режим в исправительных учреждениях – установленный законом и соответствующими закону нормативными правовыми актами порядок исполнения и отбывания лишения свободы, обеспечивающий охрану и изоляцию осужденных, постоянный надзор за ними, исполнение возложенных на них обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, изменение условий отбывания наказания.

Согласно части 3 статьи 82 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в исправительных учреждениях действуют Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утверждаемые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Таким федеральным органом исполнительной власти является Минюст России (подпункт 1 пункта 1 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313).

На основании изложенных положений суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Правила, согласованные с Генпрокуратурой России, утверждены Минюстом России в пределах предоставленных ему законодателем полномочий.

Данный нормативный правовой акт регламентирует и конкретизирует соответствующие вопросы деятельности ИУ, в том числе порядок предоставления осужденным свиданий. Правила, как следует из их пункта 3, обязательны для администрации ИУ, содержащихся в них осужденных, а также иных лиц, посещающих ИУ. Их нарушение влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Пункт 77 Правил предписывает лицам, прибывшим на свидание с осужденными, сдать запрещенные к использованию в ИУ вещи, деньги и

ценности на хранение до окончания свидания младшему инспектору по проведению свиданий под роспись в специальном журнале.

Приложением № 1 к Правилам установлен перечень вещей и предметов, продуктов питания, которые осужденным запрещается изготавливать, иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать, в том числе фотоматериалы, химикаты, кинокамеры, видео-, аудиотехнику (кроме телевизионных приемников, радиоприемников общего пользования), телевизионные приемники с выходом в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» и с встроенными медиаплеерами, электронные носители и накопители информации, средства мобильной связи и коммуникации либо комплектующие к ним, обеспечивающие их работу (пункт 17). Запрещенными в соответствии с пунктом 6 Правил являются вещи, включенные в указанный перечень.

При рассмотрении настоящего административного дела суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что законодатель, предусматривая в статье 89 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации предоставление свиданий осужденным к лишению свободы, различает, с одной стороны, свидания, которые предоставляются им в целях сохранения социально полезных связей с родственниками или иными лицами, с другой – свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения их числа, устанавливая различные условия и порядок реализации данного права в зависимости от вида свидания.

Конституционный Суд Российской Федерации, анализируя в постановлении от 25 октября 2001 г. № 14-П правовой режим свиданий с адвокатом и основываясь на положениях статей 48 (часть 2), 71 (пункты «в», «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, пришел к выводу, что федеральный законодатель при регулировании права на помощь адвоката (защитника), относящегося к основным правам и свободам человека и гражданина, обязан установить в уголовно-процессуальном законе все важнейшие элементы данного права, включая условия и порядок его реализации. В связи с этим признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 48 (часть 2) и 55 (часть 3), предписание пункта 15 части 2 статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», допускающее регулирование конституционного права на помощь адвоката (защитника) ведомственными нормативными актами.

Между тем ограничения, установленные оспариваемыми положениями Правил, которые обязательны для персонала ИУ, содержащихся в них осужденных, а также иных лиц, посещающих эти учреждения, в равной мере распространяются на всех лиц, прибывших на свидание с осужденными, в том числе и на адвокатов.

Данный вывод подтверждается также существующей правоприменительной практикой. Так, из материалов административного дела усматривается, что при посещении в ИУ осужденных адвокату

Шухардину В.В. предъявлялись требования о сдаче на хранение мобильных средств связи без учета правовых позиций, изложенных в решениях Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. по делу № ГКПИ09-13 и от 7 февраля 2012 г. по делу № ГКПИ11-2095 при проверке законности ранее действовавших Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205 и содержащих тождественные нормы.

Нельзя согласиться с доводом Минюста России в апелляционной жалобе о том, что пункт 77 Правил распространяется исключительно на краткосрочные свидания осужденных с родственниками или иными лицами в присутствии представителей администрации ИУ и не затрагивает адвокатов, поскольку из содержания указанной нормы этого не следует. При этом пункт 79 Правил, на который ссылается административный ответчик, не устраняет правовой неопределенности оспариваемого положения.

Согласно части 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи.

По смыслу приведенной конституционной нормы и корреспондирующих ей положений Международного пакта о гражданских и политических правах (подпункт «b» пункта 3 статьи 14), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (подпункты «b», «с» пункта 3 статьи 6), а также конкретизирующих их норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (часть 1 статьи 16, пункт 11 части 1 статьи 53, пункт 1 части 3 статьи 86) существенным и неотъемлемым элементом права на помощь адвоката (защитника) является не только предоставление содержащемуся под стражей обвиняемому (подозреваемому) возможности непосредственного общения со своим защитником, но и возможность последнего оказать квалифицированную юридическую помощь обвиняемому (подозреваемому) всеми средствами и способами, не запрещенными законом.

Аналогичной правовой позиции необходимо придерживаться и в случае оказания адвокатами квалифицированной юридической помощи осужденным к лишению свободы, содержащимся в ИУ.

Суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что для получения юридической помощи осужденными Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации предусматривает предоставление свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения их числа продолжительностью до четырех часов (часть 4 статьи 89) и не устанавливает запретов проносить на территорию ИУ технические средства связи.

Ссылка Минюста России в апелляционной жалобе на то, что административным истцом не предпринималось каких-либо действий по судебному обжалованию решений администраций ИУ по запрету проноса и использования адвокатами, иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, при свиданиях с осужденными фотоаппаратов, видео- и аудиотехники, не имеет правового значения для настоящего административного дела, рассматриваемого в порядке абстрактного

нормоконтроля. Способ судебной защиты своих интересов (в порядке абстрактного нормоконтроля или обжалования действий (бездействия) администраций ИУ) зависит от усмотрения административного истца.

Нельзя признать состоятельным довод Генпрокуратуры России о несоответствии обжалуемого решения статье 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», статье 14 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», поскольку приведенные законоположения непосредственно не регулируют вопросы, связанные с предоставлением осужденным к лишению свободы свиданий с адвокатами, условиями и порядком их проведения.

Утверждение Шухардина В.В. в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции при вынесении решения ошибочно не применил часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которой в случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части, является несостоятельным. Предусмотренных названной статьей обстоятельств для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование по настоящему административному делу не выявлено. Как обоснованно указано в обжалуемом решении, вопросы, связанные с оказанием юридической помощи, регулируются федеральным законом, вследствие чего нет оснований полагать, что в данном случае имеет место недостаточная правовая урегулированность рассматриваемых отношений.

Более того, принятое судом решение устраняет неопределенность оспариваемых норм, которая влекла их произвольное толкование со стороны правоприменителей.

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, признал пункт 77 Правил и пункт 17 Приложения № 1 к Правилам не действующими в части, допускающей распространение положений этих пунктов на пронос и использование адвокатом (защитником) при свиданиях с осужденным фотоаппаратов, видео-, аудиотехники, электронных носителей и накопителей информации, средств мобильной связи и коммуникации либо комплектов к ним, обеспечивающих их работу.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального

права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Шухардина Валерия Владимировича, Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

Н.А. Ксенофонтова

Ю.В. Ситников