



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу судебной коллегии по гражданским делам Архангельского областного суда о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"

город Москва

14 января 2003 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г.Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса судебной коллегии по гражданским делам Архангельского областного суда,

установил:

1. В феврале 2002 года ОВД Октябрьского округа города Архангельска со ссылкой на пункт 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" отказал гражданину А.И.Паняхину в выдаче лицензии на право заниматься частной охранной деятельностью, поскольку в 1995 году он был уволен со службы в органах внутренних дел за систематическое нарушение дисциплины по основанию, предусмотренному пунктом "к" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года). Октябрьский районный суд города Архангельска отказал в удовлетворении жалобы А.И.Паняхина на указанное решение.

Судебная коллегия по гражданским делам Архангельского областного суда, рассматривающая кассационную жалобу А.И.Паняхина на решение Октябрьского районного суда города Архангельска, придя к выводу о том, что пункт 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", согласно которому лицензия на работу в качестве частного детектива не выдается гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим их основаниям, не соответствует статьям 2, 7 (часть 1), 37 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, а также статье 23 Всеобщей декларации прав человека, обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности.

2. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1). Вместе с тем при осуществлении правового регулирования труда (прохождения службы) законодатель вправе устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям (в том числе вводить правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и основания освобождения от должности), если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Установление таких различий, как основанных на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не противоречит конституционному принципу равенства (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) и в силу пункта 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111 не считается дискриминацией.

Нормативные положения, регламентирующие право гражданина на осуществление конкретных видов трудовой деятельности (в частности, устанавливающие возрастные ограничения для замещения государственных должностей государственной службы, должностей заведующих кафедрами в государственных и муниципальных высших учебных заведениях, муниципальных должностей муниципальной службы, обязательность конкурсного и/или на основе лицензий подбора кадров для отдельных видов деятельности и должностей), уже являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлениях от 6 июня 1995 года по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" и от 27 декабря 1999 года по делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", а также в ряде определений Конституционным Судом Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой установление специальных требований, обусловленных задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления, особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы, не может рассматриваться как нарушение права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, гарантированных статьями 32 (часть 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации, либо как не согласующееся с предписаниями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение этих прав.

Названные решения Конституционного Суда Российской Федерации, а следовательно, и изложенная в них правовая позиция, сохраняют свою силу.

3. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" (в редакции от 21 марта 2002 года), как следует из части первой его статьи 1, регламентирует оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов посредством осуществления частной детективной и охранной деятельности. Названный Закон, исходя из особого характера частной детективной и охранной деятельности (статья 3), наделяет осуществляющих ее лиц специальным правовым статусом, отличным от правового статуса работников правоохранительных органов (часть вторая статьи 1) и включающим соответствующие права и обязанности (статьи 5, 16-18), ограничения некоторых прав (часть вторая статьи 4, часть пятая статьи 11), а также гарантии социальной и правовой защиты (статья 19).

Одним из условий, с соблюдением которых Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" связывает осуществление частной детективной и охранной деятельности, является наличие соответствующей лицензии (статьи 4, 6, 11, 12 и 14). Устанавливая порядок получения лицензии, данный Закон предусматривает исчерпывающий перечень случаев, когда орган внутренних дел отказывает в ее выдаче (часть четвертая статьи 6). В частности, лицензия не выдается гражданину, уволенному с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующему основанию (пункт 5 части четвертой статьи 6).

Поскольку частная детективная и охранная деятельность сопряжена с повышенной опасностью для жизни и здоровья граждан (тех, кто занимается такой деятельностью, тех, в чьих интересах она осуществляется, и иных граждан) и поскольку при этом могут затрагиваться конституционные права и свободы (право на неприкосновенность жилища и частной жизни, право на личную и семейную тайну и др.), а также иные права и законные интересы физических и юридических лиц, законодатель - исходя из положений Конституции Российской Федерации о гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 45, часть 1), о недопущении при реализации прав и свобод человека и гражданина нарушения прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3) - вправе предусматривать особые квалификационные требования к лицам, претендующим на занятие данным видом деятельности. Установление таких специальных требований не противоречит и статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей ограничение прав граждан федеральным законом в конституционно значимых целях (в данном случае - в целях защиты прав и законных интересов других лиц).

Лицензия на частную сыскную и охранную деятельность является документом, подтверждающим профессиональное соответствие осуществляющих ее лиц, и, следовательно, основания к отказу в ее выдаче, в частности предусмотренное пунктом 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации".

Федерации", выступают, по сути, именно в качестве квалификационных требований, установление которых само по себе не может рассматриваться как нарушающее закрепленные Конституцией Российской Федерации принцип равенства (статья 19, части 1 и 2) и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1) либо как не согласующееся с предписаниями ее статьи 55 (часть 3).

4. Установив в пункте 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" ограничение, препятствующее гражданам в получении лицензии на осуществление частной детективной и охранной деятельности, а именно их предшествующее увольнение по компрометирующим основаниям с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов, федеральный законодатель не закрепил перечень оснований, которые следует считать компрометирующими, а также не определил срок действия такого ограничения.

Сложившаяся правоприменительная практика свидетельствует о том, что соответствующие органы внутренних дел и суды общей юрисдикции принимают решения об отказе гражданину в выдаче лицензии исходя из одного только факта увольнения по компрометирующему основанию, относя к числу компрометирующих все основания увольнения с государственной службы, которые федеральное законодательство, регламентирующее эти вопросы, связывает с совершением виновного противоправного деяния (преступления, дисциплинарного проступка, порочащего проступка, выразившегося, в частности, в совершении административного правонарушения, и т.п.). При этом гражданин претерпевает неблагоприятные правовые последствия, по сути, бессрочно, тогда как по общему правилу, закрепленному в отраслевом законодательстве (трудовом, административном, уголовном), негативные последствия привлечения гражданина к той или иной юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) в связи с совершением им конкретного правонарушения ограничены определенным сроком.

Следовательно, применение судами общей юрисдикции пункта 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" вне системной связи с положениями отраслевого законодательства о перечне оснований увольнения с государственной службы, считающихся компрометирующими, и сроках претерпевания гражданином соответствующих неблагоприятных правовых последствий, приводило бы к такому ущемлению права лица, претендующего на работу в качестве частного детектива или частного охранника, свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1 Конституции Российской Федерации), которое не может быть оправдано указанными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целями.

5. Таким образом, норма пункта 5 статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", как закрепляющая, по сути, квалификационное требование к лицам, занимающимся определенным видом деятельности, является такой же, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации соответствующими Конституции Российской Федерации, и подлежит применению в соответствии с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении.

Это означает, что суды общей юрисдикции и иные правоприменители должны, исходя из фактических обстоятельств конкретного дела (давности увольнения по компрометирующему основанию лица, претендующего на получение лицензии, степени тяжести совершенного им проступка, его личных качеств и других обстоятельств), применять данную норму в системной связи с положениями отраслевого законодательства об ответственности за совершение конкретных правонарушений и сроках претерпевания гражданином неблагоприятных правовых последствий привлечения к юридической ответственности.

Проверка же правильности выбора норм отраслевого законодательства, подлежащих применению в совокупности с нормой пункта 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", относится к компетенции судов общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Пункт 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и

охранной деятельности в Российской Федерации" подлежит применению в соответствии с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу.

2. Выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл пункта 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать запрос Архангельского областного суда не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в нем вопроса в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" не требуется вынесения предусмотренного его статьей 71 итогового решения в виде постановления.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов