



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-КА19-26

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

26 февраля 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Зинченко И.Н., судей Калининой Л.А. и Горчаковой Е.В. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Парамонова Евгения Викторовича на решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 октября 2018 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 26 апреля 2019 года по административному делу по административному исковому заявлению Парамонова Евгения Викторовича к федеральному казенному учреждению «Следственный изолятор № [] Управления Федеральной службы исполнения наказаний по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» об оспаривании бездействия, выразившегося в ненаправлении полной жалобы от 27 июля 2017 г. в Европейский Суд по правам человека в установленный законом срок и действий по осуществлению цензуры данной жалобы.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя ФКУ СИЗО [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области Берзон Т.В., возражавшей относительно доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Парамонов Е.В. обратился в суд с административным иском к ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области об оспаривании бездействия, выразившегося в ненаправлении полной жалобы от 27 июля 2017 г. в ЕСПЧ в установленный законом срок, и действий по осуществлению цензуры данной жалобы. В обоснование своих

требований указал, что с 19 июля 2017 г. по 23 апреля 2018 г. содержался в ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 26 июля 2017 г. через специальный отдел подал жалобу в ЕСПЧ с приложением 1195 листов. 31 июля 2017 г. ему отказано в отправлении данной жалобы. Впоследствии все приложенные документы к жалобе возвращены, также возвращен 12 лист жалобы, который содержал опись всех приложенных документов и являлся частью формуляра жалобы. Таким образом, жалоба была отправлена не полностью, из формуляра был удален один лист, не отправлены приложенные документы. Парамонову Е.В. объявлен без выдачи на руки ответ временно исполняющего обязанности начальника ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области о невозможности отправки жалобы целиком. Административный истец полагает, что нарушение в отправке жалобы повлекло отказ ЕСПЧ в принятии жалобы к рассмотрению, уничтожение формуляра, задержку в рассмотрении жалобы. Также считает, что нарушены его права на защиту и на обжалование действий государственных органов и их должностных лиц, которые гарантированы Конституцией Российской Федерации.

Решением Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 октября 2018 года по делу № 2а-3642/2018 административные иски требования Парамонова Е.В. удовлетворены частично. Признано незаконным бездействие ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области в ненаправлении жалобы Парамонова Е.В. в ЕСПЧ от 27 июля 2017 года в установленный срок; в удовлетворении требований о признании действий по осуществлению цензуры данной жалобы отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 26 апреля 2019 г. решение суда первой инстанции отменено в части удовлетворения требований Парамонова Е.В. В остальной части указанное решение оставлено без изменения.

Определением судьи Санкт-Петербургского городского суда от 9 августа 2019 г. Парамонову Е.В. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, поданной административным истцом в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2019 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 16 января 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия по административным делам считает, что при рассмотрении настоящего административного дела судом апелляционной инстанции были допущены такого характера нарушения норм материального права.

Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что несвоевременное направление жалобы Парамонова Е.В. в ЕСПЧ связано с превышением массы почтового отправления, допустимого для вида почтового отправления «письмо» или «бандероль», направляемых за счет средств исправительного учреждения, в связи с чем отсутствуют основания для признания незаконным бездействия сотрудников ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Суд апелляционной инстанции также указал, что право на обращение за судебной защитой не является абсолютным и судебной защите подлежат только нарушенные, оспариваемые права, свободы и законные интересы. Парамоновым Е.В. не указан способ восстановления нарушенного права и не указано, какие неблагоприятные последствия для него повлекло оспариваемое решение, и не представлены этому доказательства.

Между тем обжалуемый судебный акт суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении требований о признании действий по осуществлению цензуры жалобы и судебный акт суда апелляционной инстанции нельзя признать законными исходя из следующего.

Судами установлено и подтверждается материалами дела, что Парамонов Е.В. с 19 июля 2017 г. содержался в ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

27 июля 2017 г. в администрацию ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области поступила жалоба Парамонова Е.В. с приложением документов на 1195 листах общим весом 5820 грамм для направления в ЕСПЧ за счет средств ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Письмом ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 28 июля 2017 г. № 65/ТО/64/1-551 Парамонову Е.В. сообщено, что данная жалоба не может быть отправлена в связи с тем, что в соответствии с приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 234

«Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи» и приложением № 2 к нему предоставленная жалоба не подходит под виды почтового отправления «письмо» и «бандероль». Согласно данному приказу жалоба по массе соответствует категории «посылка», однако допустимым вложением в таком случае являются предметы культурно-бытового и иного назначения, к которым такой вид обращения не относится.

Указанное письмо доведено до сведения Парамонова Е.В. путем его прочтения 31 июля 2017 г.

1 августа 2017 г. жалоба Парамонова Е.В. без приложений направлена посредством почтовой связи в ЕСПЧ, о чем письмом ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области № 65/ТО/64/1-554 сообщено Парамонову Е.В., в котором также указано, что приложение к жалобе в ЕСПЧ на 1182 листах подходит под категорию «посылка», которые отправляются за счет собственных средств.

2 августа 2017 г. письмо от 1 августа 2017 г. № 65/ТО/64/1-554 получено Парамоновым Е.В. В этот же день административный истец на имя начальника ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области направил заявление об отзыве из федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» (далее - ФГУП «Почта России») формуляра жалобы в связи с тем, что ему были возвращены приложение к жалобе и лист 12 формуляра жалобы, без которого отправленная жалоба не будет принята ЕСПЧ к производству.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии волеизъявления Парамонова Е.В. на отправку жалобы от 27 июля 2017 г. в ЕСПЧ без 12-го листа и приложенных к ней документов.

Письмом ФГУП «Почта России» от 7 августа 2018 г. в удовлетворении заявления ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 2 августа 2017 г. об отзыве жалобы Парамонова Е.В. отказано на основании пунктов 1 и 2 статьи 5 Заключительного протокола Всемирной почтовой конвенции (Доха 2012).

Письмом ЕСПЧ от 9 сентября 2017 г. № 60194/17 Парамонову Е.В. сообщено о том, что им не соблюдены требования Регламента ЕСПЧ: не представлены документы, касающиеся обжалуемых решений или действий. Вместе с заполненным формуляром жалобы от 27 июля 2017 г. судом не получено никаких документов, кроме сопроводительного документа ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 27 июля 2017 г. В связи с названными обстоятельствами ЕСПЧ не может рассмотреть жалобу Парамонова Е.В. Помимо этого, указанным письмом истцу разъяснено право на подачу полной и правильно оформленной жалобы с приложением всех подтверждающих документов (т. 1, л.д. 98).

Пунктом 1 статьи 47 Регламента (Правил процедуры) Европейского Суда по правам человека установлено, что жалобы, представляемые на основании статьи 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - Конвенция), подаются на бланках, предоставляемых Секретариатом,

если только иное не будет предусмотрено решением Суда. Жалоба должна содержать всю информацию, которая предусмотрена в соответствующих разделах бланка жалобы.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 3.1 упомянутой статьи бланк жалобы должен быть подписан заявителем или его представителем и сопровождаться копиями документов, относящихся к обжалуемым решениям или действиям судебного или иного характера.

ЕСПЧ подтвердил, что право на судебное разбирательство, одним из элементов которого является право на доступ к правосудию (постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (Golder v. United Kingdom) от 21 февраля 1975 г., Series A, № 18, p. 18, §36) не является абсолютным; оно может быть ограничено рядом обстоятельств, в частности условиями допустимости жалобы (постановление Европейского Суда по делу «Ашингден против Соединенного Королевства» (Ashingdane v. United Kingdom) 28 мая 1985 г., Series A, № 93, pp. 24 - 25, §57). Однако данные ограничения не должны мешать реализации права человека таким образом или настолько, чтобы была нарушена самая суть права. Ограничения должны определяться законной целью, а также должно иметь место разумное соотношение между применяемыми средствами и преследуемой целью (постановление Европейского Суда по делу «Файед против Соединенного Королевства» (Fayed v. United Kingdom) от 21 сентября 1994 г., Series A, № 294-B, pp. 49 – 50, §65; постановление Европейского Суда по делу «Толстой-Милославский против Соединённого Королевства» (Tolstoy Miloslavskiy v. United Kingdom) от 13 июля 1995 г., Series A, N 316-B, pp. 78 – 79, §59; постановление Европейского Суда по делу «Белле против Франции» (Bellet v. France) от 4 декабря 1995 г., Series A, № 333-B, p. 41, §31; и постановление Европейского Суда по делу «Леваж Престасьон Сервис» против Франции» (Levages Prestations Services v. France) от 23 октября 1996 г., Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1543, §40.

В постановлении от 17 января 2012 г. «Дело «Фетисов и другие (Fetisov and Others) против Российской Федерации» ЕСПЧ указал, что для эффективного функционирования системы индивидуальной подачи жалобы в соответствии со статьей 34 Конвенции чрезвычайно важно, чтобы заявитель мог свободно переписываться с конвенционными органами, не подвергаясь какой-либо форме давления со стороны властей для того, чтобы отозвать или изменить свои требования. Выражение «в какой-либо форме давления» должно пониматься не только как включающее вопиющие прямые насильственные действия по запугиванию заявителей и их законных представителей, но и другие незаконные действия или контакты, направленные на то, чтобы разубедить или отговорить заявителя от использования конвенционного средства правовой защиты (постановление Европейского Суда от 25 мая 1998 г. по делу «Курт против Турции» (Kurt v. Turkey), § 160, Reports 1998-III, Постановление Большой Палаты по делу

«Танрикулу против Турции» (Tanrikulu v. Turkey), жалоба N 23763/94, §130, ECHR 1999-IV).

При этом в постановлении от 19 июня 2014 г. «Дело «Шехов (Shekhov) против Российской Федерации» ЕСПЧ отметил, что необходимо уважать конфиденциальность переписки Европейского Суда с заявителями, поскольку она может содержать заявления в отношении сотрудников исправительного учреждения или его администрации. Вскрытие писем из Европейского Суда или адресованных ему, без сомнения, позволяет полагать, что их могли прочитать или что они, очевидно, могут вызывать риск воздействия сотрудников исправительного учреждения на участвующего в переписке заключенного. Вскрытие писем должностными лицами исправительного учреждения может, таким образом, создать препятствия заявителям при обращении в Европейский Суд (постановление Европейского Суда по делу «Кляхин против Российской Федерации» (Klyakhin v. Russia) от 30 ноября 2004 г., жалоба № 46082/99, §§ 118 и 119 постановления Европейского Суда по делу «Понюшков против Российской Федерации», § 80, постановление Европейского Суда по делу «Беляев и Дигтярь против Украины», § 61).

Последствием вскрытия корреспонденции может стать запугивание заявителя, а изъятия приложений к письмам - включая формуляр жалобы и пояснительную записку, форму доверенности и пособие для заявителей - уменьшение возможности заявителя эффективно подготовить жалобу в Европейский Суд (постановление Европейского Суда по делу «Кляхин против Российской Федерации», § 122, постановление Европейского Суда по делу «Котлец против Румынии» (Cotlet v. Romania) от 3 июня 2003 г., жалоба № 38565/97, § 71, упоминавшееся выше постановление Европейского Суда по делу «Понюшков против Российской Федерации», § 84). Вскрытие писем Европейского Суда и изъятие приложений к ним, соответственно, создает препятствия для осуществления права заявителя на индивидуальное обращение в суд, что противоречит обязательству государства-ответчика, согласно статье 34 Конвенции (постановление от 19 июня 2014 г. «Дело «Шехов (Shekhov) против Российской Федерации»).

Таким образом, ЕСПЧ неоднократно указывал на недопустимость вскрытия и цензуры переписки между судом и заявителями, а также изъятия из нее каких-либо документов.

В силу части 1 статьи 176 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение суда должно быть законным и обоснованным.

Как следует из разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении», решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению.

Согласно сведениям Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие», приговор Колпинского районного суда Санкт-Петербурга от 11 июля 2017 г., по которому осужден Парамонов Е.В., вступил в законную силу 29 июля 2017 г.

Спорные правоотношения возникли 27 июля 2017 г. при поступлении жалобы истца в администрацию ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в связи с чем при проверке законности оспариваемых действий (бездействия) судам следовало руководствоваться положениями Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Вместе с тем судебные инстанции в нарушение приведенной процессуальной нормы права руководствовались Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, который не подлежал применению к данному правоотношению.

В соответствии с положениями статьи 21 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ предложения, заявления и жалобы подозреваемых и обвиняемых, адресованные в органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения, направляются через администрацию места содержания под стражей (часть 1).

Предложения, заявления и жалобы, адресованные прокурору, в суд или иные органы государственной власти, которые имеют право контроля за местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, в Европейский Суд по правам человека, цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете (часть 2).

Согласно части 1 статьи 16 указанного закона в целях обеспечения режима в местах содержания под стражей федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому

регулированию в области обороны, по согласованию с Генеральным прокурором Российской Федерации утверждаются Правила внутреннего распорядка в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

При этом федеральный законодатель разграничил порядок получения, отправления подозреваемыми, обвиняемыми телеграмм, писем, денежных переводов и порядок направления подозреваемыми, обвиняемыми предложений, заявлений, жалоб, устанавливаемые Правилами внутреннего распорядка (пункты 7, 8 названной статьи).

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации (подпункт 1 пункта 1 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313).

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 октября 2005 г. № 189 утверждены Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы (зарегистрировано в Минюсте России 8 ноября 2005 г. № 7139) (далее - Правила внутреннего распорядка СИЗО).

Пункт 94 Правил внутреннего распорядка СИЗО воспроизводит положения части 2 статьи 21 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ.

В силу пункта 98 Правил внутреннего распорядка СИЗО оплата расходов по пересылке предложений, заявлений и жалоб, за исключением кассационных жалоб и жалоб, перечисленных в пункте 94 названных правил, производится за счет отправителя. При отсутствии у подозреваемого или обвиняемого денег на личном счете расходы производятся за счет СИЗО (за исключением телеграмм).

Действующее правовое регулирование не устанавливает каких-либо ограничений относительно веса корреспонденции, направляемой содержащимися в следственных изоляторах лицами в адрес Европейского Суда по правам человека за счет средств СИЗО.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 2.2 определения от 13 июня 2006 г. № 274-О «По жалобам граждан Ахалбедашвили Мамуки Гурамовича и Молдованова Константина Викторовича на нарушение их конституционных прав подпунктом 10 пункта 1 статьи 333¹⁹ Налогового кодекса Российской Федерации», имущественное положение заинтересованного лица не должно препятствовать осуществлению им права на судебную защиту.

Таким образом, административный ответчик, указывая на необходимость направления приложения к жалобе от 27 июля 2017 г. за счет средств Парамонова Е.В., в случае отсутствия у истца денежных средств для

обращения в ЕСПЧ фактически ограничивает его право на доступ к правосудию.

Принимая во внимание, что в результате оспариваемых действий (бездействия) должностных лиц ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области нарушено право административного истца на обращение в Европейский Суд по правам человека, а также установлено наличие действий по осуществлению цензуры данного обращения, правомерность выводов судебных инстанций об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований вызывает сомнение.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм процессуального и материального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможны восстановление и защита прав и законных интересов Парамонова Е.В., считает необходимым отменить их и вынести новое решение.

Таким образом, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 26 апреля 2019 года необходимо отменить, а решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 октября 2018 г. необходимо отменить в части отказа в удовлетворении требований о признании действий ФКУ СИЗО № [] УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по осуществлению цензуры поданной жалобы от 27 июля 2017 г. в ЕСПЧ; в указанной части вынести новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Доводы кассационной жалобы о необходимости изменения решения суда первой инстанции с указанием о не направлении жалобы в полном объёме, а также об изъятии двенадцатого листа формуляра и приложенных к жалобе документов необходимо оставить без внимания, поскольку указанные обстоятельства на суть административных требований не повлияли, данные обстоятельства указаны в описательных частях судебных актов и учтены при разрешении данного спора.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 26 апреля 2019 года отменить.

Решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 октября 2018 г. отменить в части отказа в удовлетворении требований о признании действий федерального казенного учреждения «Следственный изолятор № [] Управления Федеральной службы исполнения наказаний по г.

Санкт-Петербургу и Ленинградской области» по осуществлению цензуры поданной жалобы от 27 июля 2017 г. в Европейский Суд по правам человека.

В указанной части вынести новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Признать незаконными действия федерального казенного учреждения «Следственный изолятор № [] Управления Федеральной службы исполнения наказаний по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» по осуществлению цензуры поданной Пармоновым Евгением Викторовичем жалобы от 27 июля 2017 г. в Европейский Суд по правам человека.

В остальной части Решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 октября 2018 г. оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи