



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД20-30-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

16 декабря 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу централизованной религиозной организации Российский объединённый Союз христиан веры евангельской (пятидесятников) (далее – Централизованная религиозная организация) на решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 17 мая 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 октября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2020 года по делу № 2а-513/2019 по административному исковому заявлению Централизованной религиозной организации к Федеральной службе исполнения наказаний (далее – ФСИН России) о признании незаконным решения об отказе в заключении соглашения о взаимодействии и возложении обязанности устранить допущенные нарушения путём заключения такого соглашения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Централизованной религиозной организации Ряховского В.В. и Чугунова С.В., поддержавших доводы жалобы, возражения представителя ФСИН России Парамонова С.И., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

18 декабря 2018 года Централизованная религиозная организация обратилась в ФСИН России с письменным заявлением о заключении в соответствии с частью 4.1 статьи 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации соглашения о взаимодействии, мотивируя необходимостью обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания осуждённых в учреждениях, исполняющих наказание.

Письмом за подписью начальника управления воспитательной, социальной и психологической работы ФСИН России от 18 января 2019 года № исх-15-3011 административному истцу сообщено, что положительного решения не принято, дано разъяснение положений статьи 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, закрепляющих право осуждённых и при отсутствии соответствующего соглашения приглашать священнослужителей, принадлежащих к зарегистрированным в установленном порядке религиозным объединениям.

Централизованная религиозная организация, считая отказ ФСИН России заключить соглашение о взаимодействии неправомерным, обратилась в суд с административным иском о признании его незаконным ввиду нарушения права на свободу совести и вероисповедования, а также, как дискриминационного по признаку отношения к религии, возложении обязанности заключить такое соглашение.

Решением Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 17 мая 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 октября 2019 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2020 года, в удовлетворении административного иска отказано.

В связи с поступлением в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобы Централизованной религиозной организации об отмене принятых по делу судебных актов, как незаконных, по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 26 ноября 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального и процессуального права.

Признавая заявленные требования не подлежащими удовлетворению, суды исходили из того, что обращение административного истца рассмотрено уполномоченным лицом в установленном законом порядке и сроки; оснований для понуждения к заключению соглашения о взаимодействии между ФСИН России и Централизованной религиозной организацией не имеется.

Между тем суды не учли следующее.

Суд отказывает в удовлетворении требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если признаёт их соответствующими нормативным правовым актам и не нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца (статья 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет наряду с соблюдением требований нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия административного ответчика на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия), порядок их принятия, если такой порядок установлен, основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами, а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершённого оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (часть 9 статьи 226 названного выше кодекса).

Конституция Российской Федерации каждому гарантирует свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (часть вторая статьи 19, статья 28).

Общие положения и принципы исполнения наказаний, применения иных мер уголовно-правового характера, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации; порядок деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания устанавливаются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, задачами которого являются регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осуждённых, охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание осуждённым помощи в социальной адаптации (часть 2 статьи 1, часть 2 статьи 2 названного кодекса).

При исполнении наказаний осуждённым гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации, включая свободу совести и свободу вероисповедания, с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации (часть 2 статьи 10 поименованного кодекса).

Основные права осуждённых указаны в статье 10 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, согласно части 10 которой порядок осуществления прав осуждённых устанавливается названным кодексом, а также иными нормативными правовыми актами.

Вопросы обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания урегулированы статьёй 14 поименованного кодекса, закрепляющей право осуждённых исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой религии, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними, а также устанавливающей принцип добровольности осуществления права на свободу совести и свободу вероисповедания, реализация которого не должна нарушать правила внутреннего распорядка исполняющего наказания учреждения, ущемлять права других лиц (части 1 и 2).

В силу положений части 4 указанной статьи к осуждённым к принудительным работам, аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части или лишению свободы по их просьбе и выбору приглашаются священнослужители, принадлежащие к зарегистрированным в установленном порядке религиозным объединениям. Личные встречи предоставляются без ограничения их числа продолжительностью до двух часов каждая с соблюдением действующих на территории учреждения, исполняющего наказание, правил внутреннего распорядка в присутствии представителя администрации учреждения.

Этой же нормой осуждённым разрешено в учреждениях, исполняющих наказания, проведение религиозных обрядов и церемоний, пользование предметами культа и религиозной литературой. В этих целях администрация указанных учреждений при наличии возможности выделяет соответствующее здание (сооружение, помещение) на территории учреждения, исполняющего наказание, и обеспечивает соответствующие условия, определяемые соглашениями о взаимодействии с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями.

Соглашение о взаимодействии, как это предписано частью 4.1 названной статьи, заключается федеральным органом уголовно-исполнительной системы с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями в целях обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания осуждённых в учреждениях, исполняющих наказания. Требования к содержанию соглашений о взаимодействии, обязательные для включения в указанные соглашения, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний.

Такие требования к содержанию соглашений о взаимодействии утверждены приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 67, содержат в 13 пунктах конкретные сведения, которые в обязательном порядке должны быть отражены в соглашении, в том числе пообъектный перечень выделенных зданий (сооружений, помещений) с указанием их адреса, площади, кадастрового номера (при наличии), расположенных на территории учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов, в которых осуждённым и священнослужителям разрешается проведение религиозных обрядов и церемоний, пользование предметами культа и религиозной литературой (пункт 4); перечень предметов культа и религиозной литературы, которые могут быть использованы при осуществлении религиозных обрядов и церемоний (пункт 7).

Часть 4.1 статьи 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, а также указание в части 4 названной статьи об обязанности обеспечить условия проведения религиозных обрядов и церемоний, определяемые соглашениями о взаимодействии с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями, введены Федеральным законом от 20 апреля 2015 года № 103-ФЗ, принятым в целях реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р.

Повышение гарантий соблюдения прав и законных интересов лиц, заключённых под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в соответствии с международными стандартами является одной из основных целей названной Концепции, которая в качестве совершенствования отдельных направлений деятельности уголовно-исполнительной системы предлагает при проведении социальной и психологической работы с осуждёнными использовать сотрудничество со структурами гражданского общества, общественными объединениями, деятельность которых может быть полезна для гуманитарно-воспитательного воздействия на осуждённых, активизировать взаимодействие с традиционными конфессиями, в частности, обеспечить осуждённым возможность участия в религиозных обрядах, использовать потенциал религиозных конфессий в духовно-нравственном просвещении и воспитании осуждённых.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусматривает, что в учреждениях, исполняющих наказания, религиозные организации вправе проводить религиозные обряды и церемонии с соблюдением требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации (пункт 4 статьи 8 и пункт 3 статьи 16).

Из анализа приведённых норм следует, что действующее законодательство, устанавливая обязанность администрации учреждений, исполняющих наказания, при наличии возможности выделить соответствующее здание (сооружение, помещение) на территории этого учреждения для проведения религиозных обрядов и церемоний, пользование предметами культа и религиозной литературой и обеспечить осуждённым соответствующие условия, определяемые соглашениями о взаимодействии с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями, вместе с тем нормы об обязательности заключения такого соглашения исключительно исходя из желания обратившейся с заявлением централизованной религиозной организации не содержит.

По смыслу части 4.1 статьи 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в системном единстве с положениями частей 1, 2 и 4 этой же статьи, соглашение о взаимодействии с конкретной централизованной религиозной организацией заключается при условии наличия осуждённых, придерживающихся вероисповедования, распространение которого является целью и задачей централизованной религиозной организации, имеющих потребность в проведении религиозных обрядов и церемоний в специально отведённых для этого местах с максимально возможным использованием для этого предметов культа и религиозной литературы.

Такое толкование приведённой федеральной нормы согласуется с предписаниями, содержащимися в Минимальных стандартных правилах ООН в отношении обращения с заключёнными (Правила Нельсона Манделы), утверждённых резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 года № 70/175, согласно которым следует назначать квалифицированного служителя религиозного культа или разрешать ему отправлять соответствующие обряды, если в тюремном учреждении находится достаточное число заключённых, принадлежащих к одному и тому же вероисповедованию (Правило 65).

Исходя из изложенного ФСИН России при рассмотрении заявления централизованной религиозной организации о заключении с ней соглашения о взаимодействии не имеет право на собственное усмотрение, должна исходить не из целесообразности заключения названного соглашения, а исключительно из необходимости обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания осуждённых в учреждениях, исполняющих наказания.

Согласно пункту 1.2 принятого Учредительной Конференцией 1 марта 1995 года Устава Централизованной религиозной организации, решение о государственной регистрации которой принято Министерством юстиции Российской Федерации 27 апреля 1995 года, по вероисповедной принадлежности административный истец придерживается вероучения христиан веры евангельской (пятидесятников).

Следовательно, при рассмотрении обращения административного истца ФСИН России должна выяснить, содержатся ли в учреждениях,

исполняющих наказания, осуждённые, исповедующие вероучение пятидесятников.

Данное обстоятельство имеет правовое значение для правильного решения поставленного в обращении административного истца вопроса.

Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», положения которого распространяются на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, прежде всего, обеспечить объективное и всестороннее рассмотрение обращения, направить письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (часть 4 статьи 1, пункты 1 и 4 части 1 статьи 10).

Между тем обжалуемое решение административного ответчика приведённым выше нормам федерального законодательства не соответствует, не содержит основания отказа заключить соглашение о взаимодействии.

Несмотря на это, как усматривается из принятых по делу судебных актов и материалов дела, суд первой инстанции, сделав вывод об отсутствии обязанности у административного ответчика заключить соглашение о взаимодействии, пришёл к заключению о необоснованности административного искового заявления без выяснения причин, по которым фактически было отказано в заключение такого соглашения, то есть в нарушение требований пункта 4 части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не проверил, соответствует ли содержание оспариваемого решения нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Суды апелляционной и кассационной инстанций, признавая вывод суда о законности и обоснованности обжалуемого решения правильным, кроме того, указали на отсутствие оснований для понуждения к заключению соглашения о взаимодействии, поскольку иное противоречит принципу свободы договора, закреплённому пунктом 1 статьи 1 и статьёй 421 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Такое утверждение сделано без учёта характера возникшего между сторонами спора, вытекающего из публичных правоотношений, то есть не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности сторон, в силу чего гражданское законодательство на них не распространяется (пункт 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Таким образом, при рассмотрении настоящего административного дела судами неправильно применены нормы материального права, а также нарушены требования процессуального законодательства об осуществлении судом руководства судебным процессом, о необходимости создать условия и принять предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для

выявления и истребования по собственной инициативе доказательств (статья 14 названного кодекса).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает обязанность суда определять обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле, при этом по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия), принятых или совершённых органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделёнными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (часть 3 статьи 62 поименованного кодекса).

Вопреки приведённому законоположению суд первой инстанции меры для полного и правильного установления фактических обстоятельств административного дела, их всестороннего исследования не принял, не выяснил вопросы, связанные с определением количества лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и имеющих потребность в осуществление религиозных обрядов такого вероучения, как пятидесятники.

Допущенное судом первой инстанции нарушение не было устранено судом апелляционной инстанции и оставлено без правовой оценки судом кассационной инстанции.

Признавая решение административного ответчика об отказе Централизованной религиозной организации в заключении соглашения о взаимодействии законным, судебные инстанции не учли, что все религиозные объединения равны перед законом (часть 1 статьи 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»), следовательно, ФСИН России не вправе произвольно отказать в заключение соглашения о взаимодействии. Иное означало бы нарушение конституционного запрета дискриминации.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснил, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости,

а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Однако обжалуемые судебные акты приведённым требованиям не соответствуют.

С учётом изложенного вывод судебных инстанций о законности оспариваемого решения является преждевременным, основан на неверном истолковании норм материального права, регулирующих возникшие отношения, неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела, следовательно, обжалуемые судебные акты нельзя признать законными.

Допущенные при разрешении административного дела нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, повлияли на исход дела, и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов административного истца, в связи с чем Судебная коллегия считает необходимым обжалуемые судебные акты отменить и передать административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в связи с невозможностью принять решение по имеющимся материалам.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327 - 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 17 мая 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 октября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2020 года отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи