

По делу о проверке конституционности пункта "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В.Чеботарского

Постановление · № 8-П · от 29.03.2016 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской

Федерации в связи с жалобой гражданина В.В.Чеботарского

город Санкт-Петербург 29 марта 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.В.Чеботарского. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Пункт "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года N 4202-1 "Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации" и распространяется на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы впрямь до принятия федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе) предусматривает, что сотрудник органов внутренних дел может находиться в распоряжении органов внутренних дел при нахождении за штатом в случае ликвидации или реорганизации органа внутренних дел (подразделения), сокращения численности или штата сотрудников органа внутренних дел (подразделения).

1.1. Конституционность приведенного нормативного положения оспаривает гражданин В.В.Чеботарский, с февраля 2008 года проходивший службу в Управлении федерального казенного учреждения "Управление по обеспечению деятельности оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний" по Астраханской области в должности начальника отдела режимного обеспечения и транспорта. В соответствии с приказами начальника данного федерального казенного учреждения от 29 апреля 2014 года и от 14 мая 2014 года в указанном территориальном подразделении были сокращены две должности оперуполномоченных отдела режимного обеспечения и транспорта, а личный состав отдела, включая В.В.Чеботарского, зачислен в распоряжение федерального казенного учреждения "Управление по обеспечению деятельности

оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний" с 1 мая 2014 года.

С 5 мая 2014 года по 22 июня 2014 года В.В.Чеботарскому был предоставлен очередной ежегодный отпуск, в период которого он заболел и с 4 июня 2014 года по 18 июня 2014 года находился на стационарном лечении. 8 июля 2014 года, после выхода из отпуска, заявитель был ознакомлен с приказом от 14 мая 2014 года и одновременно получил уведомление об увольнении из органов уголовно-исполнительной системы.

Приказом временно исполняющего обязанности начальника Управления федерального казенного учреждения "Управление по обеспечению деятельности оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний" по Астраханской области от 22 сентября 2014 года, изданным на основании приказа начальника данного учреждения от 5 сентября 2014 года, В.В.Чеботарский был уволен из органов уголовно-исполнительной системы по пункту "е" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (сокращение штатов), при этом приказом начальника учреждения от 31 июля 2014 года на ранее занимаемую заявителем должность было назначено другое лицо.

Решением Астраханского областного суда от 10 октября 2014 года, оставленным без изменения апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2015 года, В.В.Чеботарскому было отказано в удовлетворении исковых требований о признании приказов о сокращении должностей, выведении за штат, зачислении в распоряжение федерального казенного учреждения "Управление по обеспечению деятельности оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний" и увольнении со службы незаконными, а также о восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда и возмещении судебных расходов.

Указав на отсутствие нарушений процедуры увольнения заявителя, суды со ссылкой в том числе на пункт "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации пришли к выводу о том, что выведение всех сотрудников отдела режимного обеспечения и транспорта за штат и их зачисление в распоряжение федерального казенного учреждения "Управление по обеспечению деятельности оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний" было обусловлено в данном случае необходимостью наиболее эффективного выполнения возложенных на учреждение задач; в силу этого и учитывая необходимость перераспределения функций сотрудников, занимавших сокращаемые должности, между другими сотрудниками подразделения и соответствующее изменение их должностных обязанностей, у руководителя названного учреждения не возникла обязанность вновь назначить В.В.Чеботарского на ранее занимаемую должность.

В надзорном порядке дело В.В.Чеботарского не рассматривалось - его надзорная жалоба в Президиум Верховного Суда Российской Федерации была возвращена без рассмотрения по существу в связи с пропуском установленного законом срока обжалования судебных постановлений в порядке надзора.

1.2. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих предписания статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобе гражданина на нарушение конституционных прав и свобод конституционность нормативных положений, примененных в его деле, рассмотрение которого завершено в суде, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению заявителем, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Несоответствие пункта "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 37 (части 3 и 4) и 55 (часть 3), В.В.Чеботарский усматривает в том, что данное нормативное положение - по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, - допускает выведение за штат, зачисление в распоряжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и последующее увольнение по сокращению штатов тех сотрудников, чьи должности фактически не сокращаются, и тем самым ставит их в неравное положение с лицами, проходящими службу в органах внутренних дел и относящимися к той же категории - "сотрудники правоохранительных органов", притом что для них Федеральный закон от 30 ноября 2011 года N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" устанавливает более четкое правовое регулирование, предполагающее возможность зачисления в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения при проведении организационно-штатных мероприятий и увольнения со службы в связи с сокращением должности лишь тех сотрудников, чьи должности действительно подлежат сокращению (пункт 1 части 10 статьи 36 и пункт 11 части 2 статьи 82).

Таким образом, принимая во внимание, что конституционность пункта "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации оспаривается В.В.Чеботарским в связи с его увольнением из учреждения уголовно-исполнительной системы, надлежащая конституционно-правовая оценка данного нормативного положения не может быть дана вне его взаимосвязи с иными правовыми нормами, регламентирующими порядок зачисления сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в распоряжение учреждения или органа, в котором осуществляется служба, при выведении за штат и последующее увольнение их по сокращению штатов.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является нормативное предписание, содержащееся в пункте "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, в той мере, в какой оно в системе действующего правового регулирования служит основанием для решения вопроса о зачислении в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы сотрудника данного учреждения или органа в связи с его выведением за штат при сокращении численности или штата и о последующем увольнении этого лица по сокращению штатов, притом что замещаемая им должность в рамках данных организационно-штатных мероприятий не подлежит сокращению.

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 названных конституционных положений во взаимосвязи с конкретизирующими их нормами федерального законодательства государственная служба, поступая на которую гражданин реализует указанные конституционные права, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности (пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"). Специфика такой профессиональной деятельности предопределяет право федерального законодателя вводить особые правила поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения служебных отношений, в том числе с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы. Однако, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской

Федерации, в том числе применительно к различным видам государственной службы, при осуществлении соответствующего правового регулирования федеральный законодатель обязан обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами, соблюдая вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы справедливости, равенства и соразмерности, а вводимые им нормы должны отвечать критериям определенности, ясности, недвусмысленности и согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления от 15 июля 1999 года N 11-П, от 27 мая 2003 года N 9-П, от 27 мая 2008 года N 8-П, от 30 июня 2011 года N 14-П, от 21 марта 2013 года N 6-П, от 18 июля 2013 года N 19-П и от 11 ноября 2014 года N 29-П).

Вместе с тем правовое регулирование отношений, связанных с прохождением государственной службы, с учетом публичного характера профессиональной служебной деятельности и необходимости ее непрерывного осуществления должно быть направлено на достижение определенной стабильности служебных отношений, в том числе на установление гарантий от произвольного увольнения лиц, замещающих должности государственной службы. Это предполагает не только возможность увольнения государственного служащего исключительно по основаниям, предусмотренным законом, но и использование правовых механизмов увольнения в строгом соответствии с их предназначением и обстоятельствами, которые являются предпосылкой для их применения.

В частности, на необходимость соответствия избранного основания увольнения тем фактическим обстоятельствам, которые послужили его причиной, ранее уже указывал Конституционный Суд Российской Федерации, отмечая при этом, что такое соответствие обусловлено требованием правовой определенности, выступающей одним из основных признаков верховенства права, и согласуется также с общим принципом реализации правовых норм, предполагающим, в частности, возможность применения правовой нормы только при условии, что имеющие место фактические обстоятельства соответствуют сформулированному законодателем содержанию нормы (Определение от 9 декабря 2014 года N 2749-О).

3. Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов (пункт 1 статьи 2 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации").

К иным видам государственной службы относится служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, предполагающая выполнение обязанностей по охране правопорядка. Исходя из этого нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, устанавливают специальные правила прохождения указанной службы с учетом стоящих перед уголовно-исполнительной системой задач, специфики соответствующей служебной деятельности, направленной в том числе на обеспечение надлежащего исполнения уголовных наказаний и закрепленного законом порядка их отбывания, охраны прав и свобод осужденных, а также на осуществление содержания под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, подсудимых, их охраны и конвоирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 октября 2013 года N 21-П).

3.1. Согласно статье 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года N 5473-1 "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" в его первоначальной редакции уголовно-исполнительная система включала в себя учреждения, исполняющие наказания, а также территориальные и центральные органы управления уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 года N 1100 "О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации" было предписано осуществить передачу уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел

Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. При этом в данном Указе предусматривалось, что такое реформирование производится в целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний Российской Федерации, в соответствии с рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах (преамбула), а порядок и условия прохождения службы, а также организация деятельности работников уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, перешедших либо вновь принятых на работу (службу) в уголовно-исполнительную систему Министерства юстиции Российской Федерации, регламентируются Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Законом Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы", Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, соответствующими федеральными законами и правилами внутреннего распорядка учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания (пункт 4).

Федеральным законом от 21 июля 1998 года N 117-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы" в ряд федеральных законов были внесены изменения, связанные с передачей уголовно-исполнительной системы в ведение Министерства юстиции Российской Федерации, а его статьей 21 подтверждено распространение действия Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации на сотрудников органов внутренних дел, переходящих на службу в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, а также на лиц, вновь поступающих на службу в указанные учреждения и органы, впредь до принятия федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе.

Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 года N 904 "О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации", изданным в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1998 года N 117-ФЗ и Указом Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 года N 1100, уголовно-исполнительная система Министерства внутренних дел Российской Федерации с входящими в ее состав по состоянию на 1 августа 1998 года центральными и территориальными органами, учреждениями, предприятиями, организациями и имуществом, используемым ею в своей деятельности, с 1 сентября 1998 года была передана в ведение Министерства юстиции Российской Федерации.

В соответствии с Законом Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" в его действующей редакции уголовно-исполнительная система включает в себя учреждения, исполняющие наказания, территориальные органы уголовно-исполнительной системы и подведомственную Министерству юстиции Российской Федерации Федеральную службу исполнения наказаний, осуществляющую правоприменительные и контрольно-надзорные функции в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (часть первая статьи 5); порядок и условия прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы регламентируются названным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Федеральной службы исполнения наказаний (часть третья статьи 24).

Таким образом, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, применение которого к правоотношениям по прохождению государственной службы в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания, при реформировании уголовно-исполнительной системы рассматривалось как временная мера, продолжает - в силу того что специальный федеральный закон, учитывающий специфику прохождения службы в таких учреждениях и органах, до сих пор не принят - и в настоящее время распространяться на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

3.2. По общему правилу, прохождение службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной

системы осуществляется на должностях рядового и начальствующего состава. Вместе с тем, как следует из части десятой статьи 16 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, одним из случаев прохождения службы не на должностях рядового и начальствующего состава является нахождение сотрудника в распоряжении соответствующих учреждений и органов (пункт "а").

Исчерпывающий перечень оснований зачисления сотрудника в распоряжение органов, в которых осуществляется служба, предельные сроки его нахождения в данном состоянии, а также гарантии, предоставляемые ему на соответствующий период, установлены статьей 16-1 Положения. В частности, в силу пункта "а" ее части первой сотрудник может быть зачислен в распоряжение соответствующего органа при выведении его за штат в связи с сокращением численности или штата сотрудников данного органа (подразделения); в указанном случае срок нахождения сотрудника в распоряжении органов, в которых осуществляется служба, не может превышать двух месяцев (пункт "а" части второй), при этом в данный срок не засчитываются периоды его освобождения от исполнения служебных обязанностей по болезни или в связи с пребыванием в очередном ежегодном и (или) дополнительном отпусках за текущий год (часть третья); сам же период нахождения сотрудника в распоряжении таких органов засчитывается в стаж соответствующей службы, в том числе для назначения пенсии и процентных надбавок за выслугу лет, а также в срок выслуги в специальном звании (часть седьмая).

Кроме того, в период нахождения в распоряжении органов, в которых осуществляется служба, сотруднику сохраняется денежное довольствие, а также могут выплачиваться иные установленные законодательством выплаты с учетом фактического объема выполняемых им служебных обязанностей (часть 23 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2012 года N 283-ФЗ "О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", части восьмая и девятая статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации).

Порядок и условия зачисления сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в распоряжение указанных учреждений и органов в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата детализированы Инструкцией о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (утверждена приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 6 июня 2005 года N 76), пункт 8.6 которой предусматривает, что зачисление сотрудника в распоряжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы при проведении организационно-штатных мероприятий (в том числе при сокращении численности или штата сотрудников указанных учреждений и органов) предполагает освобождение его от занимаемой должности для решения вопроса о дальнейшем прохождении им службы либо увольнении; основанием для издания приказа о зачислении сотрудника в распоряжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы являются постановление Правительства Российской Федерации, приказ Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний или ее территориального органа о ликвидации конкретного учреждения или органа уголовно-исполнительной системы либо о проведении организационно-штатного мероприятия в соответствующем учреждении или органе; при сокращении штата учреждения или органа уголовно-исполнительной системы высвобождающиеся сотрудники могут зачисляться в распоряжение этого либо иного учреждения или органа уголовно-исполнительной системы по согласованию с его начальником при наличии вакантных должностей; в аналогичном порядке в распоряжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы зачисляются сотрудники и при расформировании (ликвидации) отдельных структурных подразделений соответствующих учреждений или органов либо сокращении отдельных должностей; сотрудник, зачисленный в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы, сдает дела по

сокращенной должности в установленном порядке и исполняет приказы, распоряжения или отдельные служебные поручения непосредственных начальников до принятия решения по вопросу о его назначении на другую должность либо об увольнении со службы; до увольнения с таким сотрудником проводится собеседование, в ходе которого ему должны быть предложены штатные вакантные должности при их наличии в данном либо ином учреждении или органе уголовно-исполнительной системы, обязанности по которым он может выполнять с учетом его квалификации и ранее занимаемой должности; основанием же для прекращения нахождения сотрудника в распоряжении учреждения или органа уголовно-исполнительной системы является приказ Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, иного учреждения или органа уголовно-исполнительной системы о назначении сотрудника на другую должность, его переводе на службу в другое учреждение или орган уголовно-исполнительной системы либо увольнении со службы; по окончании срока нахождения в распоряжении учреждения или органа уголовно-исполнительной системы сотрудник подлежит увольнению со службы по пункту "е" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (сокращение штатов) или по иным основаниям, предусмотренным указанной статьей.

4. Само по себе сокращение численности или штата в государственных органах в большинстве случаев обусловлено объективными потребностями организации государственной службы. В силу этого мероприятия по сокращению должностей государственной службы в конкретном государственном органе, связанные в том числе с его реорганизацией либо изменением структуры и проводимые с целью оптимизации численности и состава государственных служащих, упорядочения распределения нагрузки на них, улучшения работы данного государственного органа, являясь основной предпосылкой прекращения служебного контракта с государственным служащим по соответствующему основанию, должны быть, в конечном итоге, направлены на совершенствование организации и прохождения государственной службы в таком государственном органе и как следствие этого - на повышение эффективности его функционирования как неотъемлемой части механизма реализации публичных функций государства. При этом осуществление такого рода организационно-штатных мероприятий всегда должно сопровождаться соблюдением установленной законом процедуры их проведения, а высвобождаемым государственным служащим должны предоставляться гарантии, обеспечивающие справедливость и обоснованность их увольнения, а также защиту от произвольного прекращения служебного контракта.

Вместе с тем сами нормы, которые регулируют отношения, связанные с проведением сокращения численности или штата в сфере государственной службы, могут, причем весьма существенно, отличаться по своему содержанию от норм, регламентирующих аналогичные отношения в сфере наемного труда.

4.1. Предусмотренное пунктом "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и не имеющее аналогов в трудовом законодательстве зачисление сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в распоряжение соответствующего учреждения или органа в связи с выведением данного лица за штат при сокращении численности или штата предполагает временное (на период нахождения в распоряжении) сохранение служебных отношений с таким сотрудником - притом что в силу специфики данного вида государственной службы может возникнуть необходимость максимально оперативного (в том числе до увольнения замещающего сокращаемую должность сотрудника) изменения штатного расписания путем исключения из него подлежащей сокращению должности. Само по себе выведение за штат сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы представляет собой меру временного характера, которая может быть применена к данному лицу лишь в связи с объективной, обусловленной проведением организационно-штатных мероприятий невозможностью продолжения им службы на прежней должности и лишь на период, необходимый для принятия решения по вопросу о дальнейшем прохождении этим сотрудником

службы в том же (но на иной должности) или другом учреждении или органе либо о его увольнении со службы.

С учетом этого зачисление сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в распоряжение соответствующего учреждения или органа в связи с выведением данного лица за штат в рамках организационно-штатных мероприятий можно рассматривать в качестве особой гарантии, которая позволяет, с одной стороны, предоставить сотруднику возможность продолжить служебные отношения, а с другой стороны - дать такому сотруднику время адаптироваться к изменениям, вызванным сокращением замещаемой им должности, в том числе путем поиска альтернативных видов занятости.

Следовательно, как выведение за штат учреждения или органа уголовно-исполнительной системы, вызванное сокращением должностей при проведении организационно-штатных мероприятий, так и зачисление на этом основании в распоряжение соответствующего учреждения или органа допустимы только в отношении тех сотрудников, должности которых в рамках данных мероприятий подлежат сокращению.

Данный вывод подтверждается и приведенными нормами Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, которые - во взаимосвязи с пунктом "а" части первой статьи 16-1 названного Положения - устанавливают правовой механизм зачисления сотрудников системы исполнения наказаний в распоряжение указанных учреждений и органов в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата.

Выведение же за штат и зачисление в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы тех сотрудников, должности которых не сокращаются, не может рассматриваться как согласующееся с целевым назначением данных организационно-распорядительных действий, а потому - в условиях правового и социального государства, основанного на принципах верховенства права и справедливости (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации), - не должно признаваться допустимым. При этом изменение объема служебных обязанностей или полномочий по конкретной должности, если она в рамках данных организационно-штатных мероприятий не подлежит сокращению, также не может служить достаточным основанием для выведения за штат и зачисления в распоряжение замещающего такую должность сотрудника.

4.2. Зачисление сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в распоряжение соответствующего учреждения либо органа в связи с выведением данного лица за штат при сокращении численности или штата не предполагает безусловного увольнения со службы, поскольку позволяет уполномоченному должностному лицу в течение установленного срока нахождения сотрудника в распоряжении учреждения или органа уголовно-исполнительной системы решить вопрос о дальнейшем прохождении им службы в том же (на иной должности) либо другом учреждении или органе уголовно-исполнительной системы. Увольнение же со службы по основанию, предусмотренному пунктом "е" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, в данном случае представляет собой крайнюю меру, применяемую при невозможности продолжения служебных отношений с таким сотрудником в связи с сокращением занимаемой им должности и отсутствием в том же либо другом учреждении или органе уголовно-исполнительной системы штатных вакантных должностей, обязанности по которым он мог бы выполнять с учетом его квалификации и ранее занимаемой должности, либо отказом данного лица от предложенных вакантных должностей.

Такое правовое регулирование, учитывая необходимость проведения организационно-штатных мероприятий в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, направленных, как правило, на повышение эффективности их деятельности, согласуется с принципами организации и функционирования данного вида государственной службы и не может рассматриваться как

противоречащее конституционным нормам о праве на равный доступ к государственной службе и праве свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 32, часть 4; статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации). Кроме того, принимая во внимание предоставление зачисленным в распоряжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы сотрудникам дополнительных гарантий (в том числе материального обеспечения) на период пребывания их в указанном состоянии, а при наличии вакантных должностей в соответствующем либо ином учреждении или органе уголовно-исполнительной системы - возможности продолжить служебные отношения, установленный Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации во взаимосвязи с Инструкцией о порядке его применения в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы правовой механизм зачисления сотрудников системы исполнения наказаний в распоряжение указанных учреждений и органов в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата направлен на соблюдение баланса частных интересов этих сотрудников и публичных интересов, реализуемых в данном случае учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы.

4.3. Вместе с тем содержащееся в пункте "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации нормативное предписание, являющееся элементом указанного правового механизма, не допускает возможности его произвольного применения, поскольку предполагает, что принятию решения о зачислении сотрудника в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в связи с его выведением за штат при сокращении численности или штата предшествует издание уполномоченным государственным органом распорядительного акта о проведении организационно-штатных мероприятий в соответствующем учреждении или органе уголовно-исполнительной системы.

При этом, принимая во внимание, что выведение за штат учреждения или органа уголовно-исполнительной системы при сокращении численности или штата, а равно зачисление на этом основании в распоряжение соответствующего учреждения или органа исходя из целевого назначения данных организационно-распорядительных действий допустимы только в отношении лиц, замещающих подлежащие сокращению должности, названное нормативное положение во взаимосвязи с пунктом "е" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не может служить основанием для освобождения от занимаемой должности и последующего увольнения со службы по сокращению штатов тех сотрудников указанного учреждения или органа (его структурных подразделений), должности которых не подлежат сокращению.

Иное истолкование пункта "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не только расходилось бы с его аутентичным смыслом, но и способствовало бы злоупотреблению правом со стороны руководителей учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, использующих сокращение численности или штата для освобождения от занимаемой должности с целью последующего увольнения со службы любых сотрудников этих учреждений и органов (их структурных подразделений), включая лиц, замещающих должности, не подлежащие сокращению в рамках соответствующих организационно-штатных мероприятий, создавало бы возможность их произвольного (не связанного с сокращением численности или штата) увольнения, т.е. приводило бы к не согласующемуся с конституционно значимыми целями, закрепленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничению прав таких лиц, гарантированных им ее статьями 32 (часть 4) и 37 (часть 1).

5. Таким образом, пункт "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не предполагает возможность произвольного зачисления в распоряжение учреждения или органа

уголовно-исполнительной системы в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата сотрудников данного учреждения или органа (его структурных подразделений) и последующего увольнения по сокращению штатов тех лиц, должности которых в рамках соответствующих организационно-штатных мероприятий не подлежат сокращению.

Это, однако, не исключает возможность конкретизации федеральным законодателем в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий по регулированию отношений, связанных с прохождением службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, правового механизма зачисления их сотрудников в распоряжение соответствующих учреждений или органов в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата. В частности, учитывая схожесть публично-правового статуса лиц, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и сотрудников органов внутренних дел, обусловленную сходством поставленных перед ними задач, связанных с реализацией конституционно значимых функций, для этого может быть использован подход, примененный в Федеральном законе "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", положения которого допускают зачисление в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения в рамках проведения организационно-штатных мероприятий и последующее увольнение по сокращению штатов лишь тех сотрудников, должности которых подлежат сокращению (пункт 1 части 10 статьи 36 и пункт 11 части 2 статьи 82).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47-1, 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 пункт "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не предполагает возможность произвольного зачисления в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата сотрудников данного учреждения или органа (его структурных подразделений) и последующего увольнения по сокращению штатов тех лиц, должности которых в рамках соответствующих организационно-штатных мероприятий не подлежат сокращению.
2. Правоприменительные решения по делу гражданина Чеботарского Валентина Викторовича, основанные на пункте "а" части первой статьи 16-1 Положения о службе в органах внутренних дел 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.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

№ 8-П