

По жалобе гражданина Попова Сергея Михайловича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 Указа Президента Российской Федерации "Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации"

Определение · № 1309-О-О · от 04.10.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Попова Сергея Михайловича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 Указа Президента Российской Федерации "Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 4 октября 2011 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, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина С.М.Попова,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.М.Попов оспаривает конституционность положения пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 30 мая 1997 года N 535 "Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации", предусматривающего, что служба сотрудников Государственной

противопожарной службы МЧС России, избранных депутатами представительных органов местного самоуправления, приостанавливается со дня избрания на срок их полномочий, если занятие депутатской должности предполагает осуществление полномочий на постоянной и оплачиваемой основе.

Как следует из представленных материалов, С.М.Попов, избранный 11 октября 2009 года депутатом Совета депутатов муниципального образования "Подостьское сельское поселение Гатчинского муниципального района Ленинградской области" сроком на 5 лет, 31 августа 2010 года обратился с рапортом о приостановлении своей службы в Государственной противопожарной службе МЧС России в должности старшего преподавателя цикла специальных дисциплин ГОУ ДПО "Санкт-Петербургский учебный центр федеральной противопожарной службы", мотивируя это невозможностью совмещения службы с занятием депутатской должности. В удовлетворении данного рапорта Главным управлением МЧС России по городу Санкт-Петербургу ему было отказано с указанием на то, что он исполняет депутатские полномочия на непостоянной основе, а пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 30 мая 1997 года N 535 приостановление службы сотрудника Государственной противопожарной службы МЧС России в связи с избранием депутатом представительного органа местного самоуправления предусмотрено только в случае, если занятие выборной должности предполагает осуществление полномочий на постоянной и оплачиваемой основе.

15 ноября 2010 года С.М.Попов был уволен со службы за неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложение которого осуществлено в письменной форме (пункт "о" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года N 4202-1).

Решением Октябрьского районного суда города Санкт-Петербурга от 1 декабря 2010 года, оставленным без изменения судами кассационной и надзорной инстанций, С.М.Попову отказано в удовлетворении требования о признании незаконным отказа Главного управления МЧС России по городу Санкт-Петербургу в приостановлении службы на период осуществления им полномочий депутата представительного органа местного самоуправления.

По мнению заявителя, оспариваемое им нормативное положение, как не предусматривающее приостановление службы сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, избранных депутатами представительного органа местного самоуправления и осуществляющих депутатские полномочия на непостоянной основе, и допускающее тем самым совмещение статуса государственного служащего с обладанием муниципальным депутатским мандатом, нарушает конституционное право на труд, противоречит принципу разделения властей, а потому не соответствует статьям 10, 37, 55 (часть 3) и 90 Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, ее статья 32, закрепляя право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2) и право на равный доступ к государственной службе (часть 4), непосредственно не устанавливает порядок и условия реализации указанных прав, - их регулирование относится к полномочиям законодателя (статья 71, пункты "в", "г"; статья 72, пункты "б", "к", "л", "н" части 1; статья 76, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 апреля 1996 года N 11-П, в силу того, что в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, не противоречит Конституции Российской Федерации издание по вопросам, требующим законодательного решения, указов Президента Российской Федерации, восполняющих пробелы

правового регулирования, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

3. Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу (пункт 1 статьи 2); военная и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы (пункт 3 статьи 2); правовое положение (статус) федерального государственного служащего, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы (пункт 4 статьи 10).

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" Государственная противопожарная служба как вид пожарной охраны является составной частью сил обеспечения безопасности личности, общества и государства и координирует деятельность других видов пожарной охраны - муниципальной, ведомственной, частной и добровольной (часть первая статьи 4 и часть первая статьи 5); личный состав Государственной противопожарной службы включает в себя состоящих на соответствующих штатных должностях лиц рядового и начальствующего состава (сотрудников) федеральной противопожарной службы, военнослужащих федеральной противопожарной службы, а также лиц (работников), не имеющих специальных или воинских званий (часть первая статьи 7); на сотрудников и военнослужащих федеральной противопожарной службы распространяются положения, регламентирующие прохождение службы соответственно в органах внутренних дел и в Вооруженных силах Российской Федерации (часть третья статьи 7).

3.1. В связи с преобразованием Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации в Государственную противопожарную службу МЧС России Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2001 года N 1309 "О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности" было предусмотрено, что до принятия соответствующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации порядок и условия прохождения службы лицами рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы МЧС России регламентируются Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Федеральным законом "О пожарной безопасности", Законом Российской Федерации от 18 апреля 1991 года N 1026-I "О милиции" (утратил силу с 1 марта 2011 года в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции"), соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 2).

Распространение действия Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (до принятия федерального закона, регулирующего прохождение службы в Государственной противопожарной службе МЧС России) на лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, переходящих на службу в Государственную противопожарную службу МЧС России, а также на лиц, вновь поступающих на службу в Государственную противопожарную службу МЧС России, получило законодательное подтверждение в Федеральном законе от 25 июля 2002 года N 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности" (часть первая статьи 40). Одновременно статьей 39 данного Федерального закона (также утратила силу с 1 марта 2011 года в связи с принятием Федерального закона "О полиции") на лиц рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы МЧС России было распространено действие статей 20, 22, 27, 28 и 29 Закона Российской Федерации "О милиции".

3.2. Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции", его статьями 1 и 3, в Закон Российской Федерации "О милиции" и в Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации были включены нормы (статьи 20-1 и 9-1 соответственно), согласно которым на сотрудников милиции и лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих выполнению сотрудником милиции и лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.

Статьей 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" установлено, что государственному гражданскому служащему запрещается замещать должность государственной службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления (подпункт "б" пункта 2 части 1). Данный запрет действует независимо от того, на какой основе (постоянной или непостоянной) осуществляются полномочия выборного должностного лица муниципальной власти, и согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" означает несовместимость нахождения на государственной службе с избранием на муниципальную должность депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Следовательно, лицам рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы МЧС России также запрещается совмещать статус государственного служащего с выборной должностью в органе местного самоуправления, включая должность депутата представительного органа муниципального образования, в том числе в случае, если соответствующая выборная муниципальная должность не предполагает ее замещения на постоянной и профессиональной основе, что соответствует сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 29 мая 1998 года N 16-П правовой позиции, по смыслу которой конституционные принципы разделения властей и самостоятельности местного самоуправления означают несовместимость государственной службы с мандатом депутата законодательного органа государственной власти или представительного органа муниципального образования.

3.3. Наряду с этой статьей 20-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (введена Федеральным законом от 22 июля 2010 года N 156-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации") было предусмотрено, что сотрудник органов внутренних дел, избранный (назначенный) членом Совета Федерации, избранный депутатом Государственной Думы, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, наделенный полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), избранный депутатом представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, назначенный на должность главы местной администрации, на период осуществления указанных полномочий приостанавливает службу в органах внутренних дел либо увольняется со службы в органах внутренних дел по собственному желанию.

Такое законодательное регулирование осуществлено в рамках дискреционных полномочий федерального парламента и согласуется с Европейской Хартией местного самоуправления, в соответствии с пунктом 1 статьи 7 которой статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

Соответственно, при оценке оспариваемого нормативного положения пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 30 мая 1997 года N 535, предусматривающего приостановление службы сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России в случае, если их избрание депутатом представительного органа местного самоуправления предполагает осуществление депутатских полномочий на постоянной и профессиональной основе, нельзя не учитывать, что содержащееся в нем правовое регулирование было предпринято в условиях нерешенности соответствующих вопросов на уровне федерального закона, а потому после дополнения Положения о службе в органах внутренних дел в Российской Федерации статьей 20-1 применение данного нормативного положения должно осуществляться в соответствии с требованиями федеральных законов, предусматривающих возможность приостановления сотрудниками Государственной противопожарной службы МЧС России, избранными депутатами представительного органа муниципального образования, правоохранительной службы независимо от условий осуществления депутатской деятельности.

Что касается утратившей силу статьи 39 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности", то эта норма и в период своего действия не исключала приостановления службы сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, осуществляющих полномочия депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе: отсутствие в ней упоминания о распространении на лиц рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы МЧС России статьи 28-2 Закона Российской Федерации "О милиции" о гарантиях сотруднику милиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо орган местного самоуправления, не препятствовало применению по отношению к ним статьи 20-1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

4. Таким образом, оспариваемое положение пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 30 мая 1997 года N 535 "Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации" в системе правового регулирования (как действующего, так и действовавшего при его применении, послужившем основанием для обращения С.М.Попова в Конституционный Суд Российской Федерации) не допускает совмещения статуса государственного служащего с мандатом депутата представительного органа муниципального образования, не исключает приостановления сотрудником Государственной противопожарной службы МЧС России, избранным депутатом представительного органа местного самоуправления и замещающим соответствующую муниципальную должность на непостоянной основе, своей государственной правоохранительной службы и тем самым не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя.

Оценка же законности и обоснованности решений судов общей юрисдикции, включая соблюдение ими при выборе правовых норм, подлежащих применению при разрешении конкретного дела, требований, вытекающих из принципов действия норм права во времени, в пространстве и по кругу лиц, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она закреплена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской

Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Попова Сергея Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено решение, сохраняющее свою силу.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1309-О-О