

По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н.Кондратьевой и А.Н.Мумолина

Постановление · № 14-П · от 30.06.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 10 части

1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской

службе Российской Федерации" и статьи 20-1 Закона Российской

Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н.Кондратьевой и А.Н.Мумолина

город Санкт-Петербург 30 июня 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,

с участием представителя гражданки Л.Н.Кондратьевой - адвоката Ю.А.Костанова, представителя

гражданина А.Н.Мумолина - адвоката Р.Х.Ахметгалиева, постоянного представителя

Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитоновой,

представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного

представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 10 части 1

статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и

статьи 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Л.Н.Кондратьевой и А.Н.Мумолина.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской

Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном

Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей сторон,

выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской

Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также

представителей: от Министерства внутренних дел Российской Федерации - Г.В.Марьяна, от

Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные

документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно пункту 10 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О

государственной гражданской службе Российской Федерации", устанавливающей запреты, связанные с прохождением государственной гражданской службы, государственному гражданскому служащему запрещается допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

В соответствии со статьей 20-1 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года N 1026-I "О милиции" на сотрудника милиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих выполнению сотрудником милиции обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.

1.1. За нарушение запрета, предусмотренного пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", гражданка Л.Н.Кондратьева приказом от 15 июля 2008 года была уволена с государственной гражданской службы. Нарушение, явившееся основанием увольнения, заключалось в том, что в своем выступлении на одном из телеканалов Л.Н.Кондратьева подвергла критике деятельность межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по Центральному федеральному округу, где она проходила службу, в части, касающейся начисления заработной платы сотрудникам, находящимся в командировках, которое, по ее мнению, осуществлялось в противоречии с законодательством Российской Федерации. Отказывая в удовлетворении требования Л.Н.Кондратьевой о восстановлении на службе, Мещанский районный суд города Москвы в решении от 5 сентября 2008 года, оставленном без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 9 декабря 2008 года, подтвердил, что заявительница нарушила запрет, установленный для государственных гражданских служащих, тем более принимая во внимание тот факт, что ее индивидуальный трудовой спор по поводу правильности начисления ей заработной платы за период нахождения в командировках был ранее рассмотрен другим судом, который в удовлетворении иска отказал. В передаче жалоб на эти судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции Л.Н.Кондратьевой также отказано.

По мнению заявительницы, примененным судами в ее деле положением пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" нарушаются применительно к государственным служащим свобода слова и право на распространение информации, что противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 29 (части 1 и 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

1.2. Приказом начальника Управления внутренних дел по Автозаводскому району городского округа Тольятти от 29 декабря 2009 года гражданин А.Н.Мумолин был предупрежден о неполном служебном соответствии в связи с нарушением запрета допускать публичные высказывания в отношении деятельности государственных органов, выразившимся в том, что он разместил в сети Интернет видеообращение, в котором подверг критике организацию работы органа внутренних дел, где он проходил службу.

Автозаводской районный суд города Тольятти решением от 14 мая 2010 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 14 июля 2010 года, оставил заявление А.Н.Мумолина о признании его привлечения к дисциплинарной ответственности незаконным без удовлетворения, указав, что в силу статьи 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" на сотрудников милиции распространяется запрет, установленный пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", и отметив, что до размещения видеообращения заявитель не

обращался за защитой своих прав как сотрудника милиции в вышестоящие органы внутренних дел. По тем же основаниям решением Автозаводского районного суда города Тольятти от 3 июня 2010 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 11 августа 2010 года, заявителю отказано в удовлетворении требования об отмене дисциплинарного взыскания в виде строгого выговора, объявленного приказом начальника Управления внутренних дел по городскому округу Тольятти от 26 января 2010 года после того, как в интервью газете "Тольяттинское обозрение" А.Н.Мумолин сообщил о том, что недостатки в организации работы органа внутренних дел, о которых говорилось в его видеообращении, не устранены.

После того как 20 марта 2010 года А.Н.Мумолин провел одиночный пикет в порядке протеста против действий руководства Управления внутренних дел по Автозаводскому району городского округа Тольятти, отказавшегося производить ему соответствующие дополнительные выплаты, он был уволен со службы в милиции за неоднократное нарушение запрета на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности руководителей государственных органов. Решением Автозаводского районного суда города Тольятти от 10 июня 2010 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 21 июля 2010 года, требование заявителя о восстановлении на службе оставлено без удовлетворения.

А.Н.Мумолин просит признать не соответствующими статьям 15 (часть 1), 19, 29, 45 (часть 2) и 55 Конституции Российской Федерации статью 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", которыми, как он полагает, нарушаются свобода слова и право на распространение информации, а также создаются препятствия для защиты конституционных прав и свобод.

1.3. В связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" Закон Российской Федерации "О милиции" утратил силу с 1 марта 2011 года. Однако оспариваемое А.Н.Мумолиным регулирование, по сути, сохранено в части 2 статьи 29 Федерального закона "О полиции", согласно которой на сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные в том числе статьей 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности. Кроме того, А.Н.Мумолин обратился в Конституционный Суд Российской Федерации до указанной даты, а следовательно, по смыслу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", производство по его жалобе не подлежит прекращению и он признается надлежащим заявителем.

При этом бланкетный характер статьи 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции", отсылающей в том числе непосредственно к статье 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", позволяет считать предметом обращения А.Н.Мумолина именно нормативное положение пункта 10 части 1 данной статьи, на которое - как на определяющее содержание нарушений, допущенных заявителем в период службы в милиции, - указывается в судебных решениях, вынесенных по его делу.

1.4. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения применены в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по

предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, 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 актов.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является нормативное положение пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", как запрещающее во взаимосвязи со статьей 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" (частью 2 статьи 29 Федерального закона "О полиции") государственным гражданским служащим и сотрудникам милиции (полиции) публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором указанные государственные служащие замещают должности, если это не входит в их обязанности, связанные с прохождением службы.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию демократическим правовым государством (статья 1, часть 1), в котором права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита - обязанностью государства (статья 2). Развивая эти установления, относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации, Конституция Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации, в том числе согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 17, часть 1), являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

Вместе с тем в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Однако, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если они отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права; при допустимости ограничения того или иного конституционного права государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации полностью применимы к регулированию федеральным законодателем свободы мысли и слова, которая гарантируется каждому статьей 29 Конституции Российской Федерации и означает, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них и каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (части 1, 3 и 4).

Кроме того, эти правовые позиции применительно к реализации гражданами Российской Федерации свободы слова корреспондируют положениям статьи 10 Конвенции о защите прав человека и

основных свобод, согласно которой каждый имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ (пункт 1); осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия (пункт 2).

По смыслу статьи 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 и 18, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций. Из этого следует, что свобода слова - не только гарантированная государством возможность беспрепятственно выражать посредством устного или печатного слова свои суждения по самым разным вопросам, но и условие эффективности общественного контроля за действиями публичной власти и что конституционное требование о недопустимости принуждения к отказу от своих мнений и убеждений адресовано государственным органам, органам местного самоуправления, политическим партиям, другим общественным объединениям, их должностным лицам, всем членам общества.

При этом Конституция Российской Федерации не устанавливает для свободы слова какие-либо идеологические рамки: конституционные нормы о свободе слова действуют в единстве с положениями Конституции Российской Федерации о признании идеологического и политического многообразия, недопущении установления какой бы то ни было идеологии в качестве государственной или обязательной (статья 13). Реально гарантированная - в рамках возможных ограничений в соответствии с требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации - свобода выражения разнообразных взглядов, мнений, убеждений, свобода критики, оппозиции являются конкретным показателем демократизма общества.

3. Согласно Конституции Российской Федерации (статья 32, часть 4) граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации) путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы, и, следовательно, требует соблюдения в правовом регулировании государственной службы баланса законных интересов, связанных с ее организацией и эффективным функционированием, и необходимости защиты прав и свобод лиц, находящихся на государственной службе.

Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих,

налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы (определения от 2 апреля 2009 года N 472-О-О и от 19 января 2011 года N 48-О-О).

Специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной службы, могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду в иных формах (в частности, путем заключения трудового договора), что не может рассматриваться как нарушение принципа равенства, закрепленного в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, который не препятствует законодателю при осуществлении специального правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года N 7-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1998 года N 84-О, от 8 февраля 2001 года N 45-О, от 5 июля 2001 года N 134-О, от 3 октября 2002 года N 233-О и от 2 апреля 2009 года N 472-О-О). Такие различия, обусловленные специфическими (квалификационными) требованиями, связанными с определенной работой, согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ N 111 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий не считаются дискриминацией.

Следовательно, в силу статей 1 (часть 1), 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 55 (часть 3) и 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации само по себе установление для государственных служащих запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо, если оно согласуется с основными целями правового регулирования государственной службы в Российской Федерации как социальном правовом государстве, отвечает законным интересам, связанным с ее организацией и эффективным функционированием, и не выходит за рамки возможных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционно значимых целях.

3.1. Взаимосвязь различных видов государственной службы Российской Федерации, как следует из статьи 6 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования посредством в том числе установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы, наличие которых компенсируется предоставлением государственным служащим дополнительных социальных гарантий как организационно-правового, так и социально-экономического характера (государственное пенсионное обеспечение, дополнительный отпуск, медицинское и санаторно-курортное обслуживание и др.).

Правила поведения государственных служащих, вводящие с целью организации эффективного государственного управления, обеспечения единой государственной политики и стабильного функционирования государственного аппарата ряд запретов, связанных с прохождением государственной службы, закрепляются в федеральных законах, устанавливающих особенности соответствующего вида государственной службы. Соблюдение установленных федеральным законодательством ограничений и запретов - одна из основных обязанностей государственного служащего (пункт 11 части 1 статьи 15, пункт 6 части 1 статьи 18 Федерального закона "О государственной гражданской службе в Российской Федерации", статья 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции", пункт 12 части 1 статьи 27 Федерального закона "О полиции"), а их нарушение является основанием для увольнения с государственной службы.

Для государственных гражданских служащих такие ограничения и запреты предусмотрены статьями 16 и 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской

Федерации". В силу части 2 статьи 29 Федерального закона "О полиции" они распространяются в настоящее время на сотрудников полиции, как ранее - на сотрудников милиции (статья 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции"), что согласуется со специальным правовым статусом данной категории государственных служащих, который, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обусловлен выполнением ими конституционно значимых функций и допускает, в силу специфического характера их деятельности, а также принципов организации службы в органах внутренних дел, установление особых обязанностей и определенных ограничений (постановления от 6 июня 1995 года N 7-П и от 26 декабря 2002 года N 17-П, Определение от 5 марта 2009 года N 463-О-О).

Поскольку в рамках своей профессиональной служебной деятельности государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти (статья 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"), публичное выражение ими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как непереносимое условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности (статьи 2 и 4; статья 5, часть 3; статья 15, часть 2; статья 18 Конституции Российской Федерации), т. е. с основами конституционного строя Российской Федерации, и тем самым создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, а следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла. Равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица, особенно вышестоящего, суждений и оценок в смысле похвального и одобрительного, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих.

Вместе с тем в силу принципа открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих (статья 3 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации") запрет для государственных служащих на публичные высказывания, суждения и оценки, выходящие за рамки возложенных на них должностных обязанностей, не должен использоваться для поддержания режима корпоративной солидарности работников государственного аппарата, исключая доведение до граждан информации, имеющей важное публичное значение.

3.2. Давая толкование статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в делах, связанных с реализацией гражданами права на свободу выражения своего мнения, Европейский Суд по правам человека сформулировал следующие критерии, определяющие пределы возможных ограничений данного права применительно к государственным служащим.

Ограничение государственных служащих в публичных высказываниях допустимо, - они имеют право на свободу выражения своего мнения, но обязаны проявлять по отношению к государству (государственным органам и должностным лицам) лояльность и сдержанность (постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 26 сентября 1995 года по делу "Фогт (Vogt) против Германии", постановления Европейского Суда по правам человека от 2 сентября 1998 года по делу "Ахмед (Ahmed) и другие против Соединенного Королевства" и от 14 марта 2002 года по делу "Де Диего Нафриа (De Diego Nafria) против Испании").

Вместе с тем над этой обязанностью государственных служащих иногда может превалировать заинтересованность общества в получении конкретной информации, необходимой для осуществления контроля за функционированием органов государственной власти в демократических системах, по вопросам, представляющим большое общественное значение, затрагивающим

проблемы социально-экономического развития, совершенствования работы государственного аппарата, борьбы с преступностью, коррупцией и т. п. (постановления Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 21 января 1999 года по делу "Фрессоз (Fressoz) и Руар (Roir) против Франции" и от 8 июля 1999 года по делу "Шюрек (Surek) против Турции (N 1)", постановление Европейского Суда по правам человека от 19 декабря 2006 года по делу "Радио Твист, а.с. (Radio Twist, a.s.) против Словакии").

Помимо содержания публичного высказывания, суждения, оценки к критериям, обуславливающим ограничение свободы выражения государственным служащим своего мнения, относится достоверность сообщенной им информации (постановление Европейского Суда по правам человека от 23 апреля 1992 года по делу "Кастелльс (Castells) против Испании"). Кроме того, необходима оценка возможного ущерба, который мог быть причинен властям (государственным интересам) публичным высказыванием государственного служащего, и сопоставление его объема с возможным положительным эффектом, который может быть достигнут в результате предания гласности соответствующей информации. Имеет значение и наличие у государственного служащего иных эффективных средств для исправления нарушения, о котором он намеревался сообщить (постановление Европейского Суда по правам человека от 16 декабря 1992 года по делу "Хаджианастассиу (Hadjianastassiou) против Греции", постановления Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 10 декабря 2007 года по делу "Штолль (Stoll) против Швейцарии" и от 12 февраля 2008 года по делу "Гужа (Guja) против Молдовы").

Реализация государственным служащим права на свободу выражения своего мнения может признаваться правомерной и соответствующей принципам, закрепленным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, только в том случае, когда нарушение публичным высказыванием возложенных на него ограничений обусловлено общественными интересами, а не достижением личных целей, связанных в том числе с обидой, неприятием, ожиданием личной выгоды и т. п. (решение Европейской комиссии по правам человека от 13 мая 1992 года по жалобе "Хейзлдин (Haseldine) против Соединенного Королевства", постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 12 февраля 2008 года по делу "Гужа (Guja) против Молдовы").

Таким образом, Европейский Суд по правам человека исходит из того, что правовое положение государственного служащего, которое предопределяется его непосредственной связью с государством и требует сдержанности и лояльности при выполнении возложенных на него специфических обязанностей государственной службы, обуславливает и соблюдение им - в отличие от других граждан - определенных правил при публичном выражении своего мнения по вопросу, представляющему общественный интерес, в том числе если это касается нарушений, допущенных государственным органом или должностным лицом, и если при невозможности иного - внутри самой системы государственной власти - реагирования на эти нарушения государственный служащий дает им публичную оценку, которая в таких случаях должна быть аргументированной, основанной на реальных фактах (обстоятельствах) и учитывающей последствия обнародования соответствующей информации.

Именно при соблюдении этих правил интересы государственной службы, в том числе авторитет органов, организаций и учреждений, в которых она осуществляется, получают, по мнению Европейского Суда по правам человека, признание и защиту закона. В свою очередь лояльность, осмотрительность и сдержанность государственного служащего при исполнении обязанностей государственной службы, соблюдение им запретов в интересах государственной службы подлежат признанию и защите постольку, поскольку это не препятствует ему, в частности, следовать общественному долгу - как его собственному, так и того государственного органа, в котором он проходит службу.

4. Поскольку в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации Конвенция о защите прав человека и основных свобод является составной частью правовой системы Российской

Федерации, положения ее статьи 10, в том числе в интерпретации Европейского Суда по правам человека, подлежат учету в общей системе аргументации при оценке и выявлении смысла нормативного положения пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", устанавливающего запрет для государственных гражданских служащих и сотрудников милиции (полиции) на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором государственный служащий замещает должность, если это не входит в его должностные обязанности.

При этом общее правило, вытекающее из статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое обязывает государственных служащих к лояльности и осмотрительности в части публичных высказываний, должно пониматься и применяться через призму соотношения признаваемых Конституцией Российской Федерации ценностей, таких как свобода слова (статья 29), защита прав всеми способами, не запрещенными законом (статья 45, часть 2), законность (статья 15, часть 2), обеспечиваемая в том числе обязанностью граждан (прежде всего, состоящих с государством в служебных отношениях) предотвращать нарушения закона - с одной стороны, и уважения публичной власти как института, посредством которого народ осуществляет свою власть и который обеспечивает суверенитет Российской Федерации (статьи 3 и 4 Конституции Российской Федерации), - с другой стороны.

Инструментом такого соотношения служит статья 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которая не только определяет условия возможных ограничений того или иного конституционного права, но и в системном единстве со статьями 15 (часть 2), 17 (часть 3) и 18 Конституции Российской Федерации является правовым средством определения того, насколько в случае невозможности исчерпывающим образом нормативно установить критерии принятия правоприменителем того или иного решения обеспечивается баланс конституционных ценностей в конкретной правоприменительной ситуации. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, использование в норме оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности ее содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций (определения от 21 февраля 2008 года N 120-О-О и от 19 марта 2009 года N 231-О-О).

Необходимо учитывать также, что в отдельных случаях лояльность государственного служащего, понимаемая как формальное соблюдение запрета на выражение суждений, мнений и оценок, может затруднить или сделать невозможной защиту публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, при том что установленные законом в этих целях средства, включая отказ от исполнения неправомερных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т. п., могут быть недостаточными, безрезультатными или несоразмерно рискованными. В частности, это может иметь место в тех случаях, когда нарушение носит системный характер и в него намеренно или объективно вовлечены служащие (большая или влиятельная их часть) определенного структурного подразделения, в котором осуществляется государственная служба, что побуждает их к противодействию мерам, предназначенным обеспечить публичный интерес, включая борьбу с коррупцией, замкнутостью, неэффективностью государственной службы.

Следовательно, пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" - с учетом возможности обеспечения баланса конституционно значимых ценностей имеющимися правовыми средствами - не может толковаться и применяться как запрещающий во взаимосвязи со статьей 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" (частью 2 статьи 29 Федерального закона "О полиции") государственным гражданским служащим и

сотрудникам милиции (полиции) все без исключения публичные высказывания, суждения и оценки, связанные с деятельностью органов государственной власти, - без учета их содержания и общественной значимости, мотивов, побудивших государственного служащего к публичному выступлению, затрагиваемых в нем проблем, возможности использования иных - предусмотренных законом - способов их решения, соотношения причиненного (могущего быть причиненным) соответствующими действиями государственного служащего ущерба для государственных или общественных интересов, с ущербом, предотвращенным в результате таких действий.

Не предполагает пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и безусловного прекращения служебного контракта (увольнения со службы) в случае публичного выражения государственным гражданским служащим или сотрудником милиции (полиции) тех или иных мнений, суждений и оценок.

Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предоставляет государственному гражданскому служащему право на рассмотрение индивидуальных служебных споров (пункт 13 части 1 статьи 14) и устанавливает гарантии реализации им права на судебную защиту (части 13, 14 и 15 статьи 70). Сотрудники полиции также имеют право на рассмотрение служебного спора в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 12 части 1 статьи 28 Федерального закона "О полиции"). Судебная защита прав и свобод гарантировалась ранее и сотрудникам милиции (статья 27 Закона Российской Федерации "О милиции").

Следовательно, поскольку государственный гражданский служащий (сотрудник милиции, полиции) имеет возможность использовать для защиты своих прав, вытекающих из служебного контракта (в случае их нарушения), предусмотренные законом процедуры рассмотрения индивидуального служебного спора, в том числе судебную защиту, при оценке правомерности допущенных им публичных высказываний, суждений относительно деятельности государственных органов или должностных лиц, которой, как он полагает, нарушаются его права, должно приниматься во внимание, использовал ли государственный служащий иные допускаемые законом способы их защиты, в частности обращение в суд за разрешением соответствующего спора, а также эффективность последующего исполнения принятого по этому спору судебного постановления.

5. Таким образом, в общей системе правового регулирования отношений государственной службы, специфика которой обуславливает особый правовой статус государственных служащих, обязывающий их, по общему правилу, к лояльности и сдержанности, нормативное положение пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" во взаимосвязи со статьей 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" (частью 2 статьи 29 Федерального закона "О полиции") не может рассматриваться как содержащее абсолютный запрет на публичное выражение государственным служащим своего мнения, в том числе в средствах массовой информации, относительно деятельности органов государственной власти и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает при оценке правомерности действий государственного служащего необходимость учета содержания публичного высказывания, суждения, оценки, его общественной значимости и мотивов, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) им ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 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 нормативное положение пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку - по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи со статьей 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" (частью 2 статьи 29 Федерального закона "О полиции") - оно не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства. Конституционно-правовой смысл указанного нормативного положения, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.
 2. Правоприменительные решения, послужившие поводом для обращения граждан Кондратьевой Любови Николаевны и Мумолина Алексея Николаевича в Конституционный Суд Российской Федерации, если они приняты на основании пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20-1 Закона Российской Федерации "О милиции" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в обычном порядке при условии, что для этого нет иных препятствий.
 3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
 4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".
- Конституционный Суд
Российской Федерации
N 14-П