

По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области" в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов

Постановление · № 2-П · от 03.02.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22

Федерального закона "О государственной гражданской службе

Российской Федерации" и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона

Псковской области "О государственной гражданской службе

Псковской области" в связи с запросом Псковского областного

Собрания депутатов

город Санкт-Петербург 3 февраля 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи

Н.В.Мельникова, судей Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева,

М.И.Клеандрова, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова,

с участием представителя стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с

запросом, - кандидата юридических наук Д.В.Шахова, постоянного представителя Государственной

Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, 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 (пункты "а", "б" части 2) Конституции Российской Федерации,

подпунктами "а", "б" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктами "а", "б" пункта 1 части второй

статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22

Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и пунктов 2

и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Псковского областного Собрания депутатов.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон,

выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации

- судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н.Пирожкова, от Генерального прокурора

Российской Федерации - Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации -

В.Ш.Тенишева, от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации -

Д.В.Баснака, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд

Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе

Российской Федерации", устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические

основы государственной гражданской службы Российской Федерации, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 3), предусматривает в части 1 статьи 22, что поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется, если иное не установлено данной статьей, по результатам конкурса. Согласно части 2 той же статьи конкурс не проводится при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)" (пункт 1), при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации (пункт 2), при заключении срочного служебного контракта (пункт 3), при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28 (в связи с состоянием здоровья гражданского служащего) и частями 1, 2 и 3 статьи 31 (в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением соответствующей должности гражданской службы) данного Федерального закона (пункт 4), при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе (пункт 5). Кроме того, конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента Российской Федерации (часть 3 статьи 22), а также по решению представителя нанимателя - при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы (часть 4 статьи 22).

Закон Псковской области от 5 декабря 2005 года N 491-оз "О государственной гражданской службе Псковской области", регулирующий вопросы организации государственной гражданской службы Псковской области, устанавливает в части 2 статьи 13, что конкурс не проводится, в частности, при назначении на высшие и главные должности гражданской службы категории "руководители", замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов (пункт 2), а также при назначении на иную должность гражданской службы гражданского служащего в случаях, предусмотренных данным Законом, в том числе частью 2 его статьи 21, а именно при переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации (пункт 4).

Псковское областное Собрание депутатов, считающее, что названные положения Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области", признанные решением Псковского областного суда от 14 ноября 2006 года (оставлено без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2007 года) недействующими как противоречащие федеральному закону, подлежат действию вопреки принятым судами общей юрисдикции решениям, просит Конституционный Суд Российской Федерации подтвердить конституционность этих положений и, напротив, признать не соответствующими Конституции Российской Федерации положения частей 1-4 статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", которые, по мнению заявителя, предписывая, в каких случаях замещение должности гражданской службы осуществляется (или может быть осуществлено) без проведения конкурса, не позволяют тем самым субъектам Российской Федерации самостоятельно определять способ замещения должностей государственной гражданской службы (по результатам конкурса или без его проведения), чем нарушают установленное статьями 5 (часть 3), 11 (часть 3), 71 (пункт "г"), 72 (пункт "н" части 1) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной

власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

1.1. Согласно статье 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" запрос о проверке конституционности нормативного акта либо отдельных его положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции Российской Федерации (часть первая); запрос о проверке конституционности нормативного акта субъекта Российской Федерации допустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть вторая). По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 11 апреля 2000 года N 6-П и подтвержденной в постановлениях от 4 апреля 2002 года N 8-П и от 15 декабря 2003 года N 19-П, а также Определении от 8 февраля 2001 года N 15-О, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан не подлежащим применению как противоречащий федеральному закону, не препятствует Конституционному Суду Российской Федерации проверить конституционность этого закона субъекта Российской Федерации и соответствующего федерального закона, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает закон субъекта Российской Федерации подлежащим действию как соответствующий Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать такие дела, в частности, по инициативе соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации; при этом Конституционный Суд Российской Федерации, принимающий в силу прямого указания Конституции Российской Федерации (статья 125, часть 6) решение, на основании которого признанный неконституционным акт законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации утрачивает юридическую силу, выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры.

В силу приведенной правовой позиции запрос Псковского областного Собрания депутатов отвечает критерию допустимости, закрепленному в статье 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются части 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", предусматривающие случаи, в которых замещение должности гражданской службы по конкурсу не проводится или может не проводиться, пункт 2 части 2 статьи 13 Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области", согласно которому конкурс не проводится при назначении на высшие и главные должности гражданской службы категории "руководители", замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов, и пункт 4 части 2 той же статьи в той части, в какой им допускается назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы без проведения конкурса в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 данного Закона, а именно при переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4); труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1).

Как следует из статей 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с приведенными конституционными положениями, в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита права на равный доступ к государственной службе, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - его защита. Данное право в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть ограничено только в конституционно значимых целях и только федеральным законом, а принимаемые по вопросам его регулирования и защиты законы субъектов Российской Федерации в силу статьи 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

2.1. Конституция Российской Федерации, относя установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности, а также их формирование, равно как и федеральную государственную службу к ведению Российской Федерации (статья 71, пункты "г", "т"), определяет в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также административное и трудовое законодательство (статья 72, пункты "к", "н" части 1). Кроме того, согласно статье 77 Конституции Российской Федерации общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом (часть 1); в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2).

Единство системы государственной власти как один из принципов российского федерализма (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации) и единство правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации как его неотъемлемый элемент предполагают также закрепление федеральным законодателем единого подхода к организации государственной гражданской службы, в том числе к порядку замещения должностей государственной гражданской службы, на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации.

2.2. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 9 января 1998 года N 1-П и от 11 апреля 2000 года N 6-П, федеральный закон, принятый по предмету совместного ведения, как нормативный правовой акт общего действия определяет права и обязанности участников соответствующих правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя тем самым их разграничение; при этом из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость осуществления органами государственной власти Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти.

Исходя из этого соотношение компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации в сфере регулирования государственной гражданской службы определяется применительно к специфике конкретных элементов данного регулирования. Соответственно, положения статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 13 Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области", которыми регламентируются поступление на государственную гражданскую службу и замещение должности государственной гражданской службы по конкурсу, как непосредственно связанные с конституционными гарантиями права на равный доступ к государственной службе, должны отвечать требованиям статей 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1)

и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

3. Конституционное право на равный доступ к государственной службе, по смыслу статей 19 (часть 2) и 32 (часть 4) Конституции Российской Федерации, означает предоставление гражданам равной возможности реализовать свои способности к труду посредством профессиональной трудовой деятельности в системе государственной службы.

Из этого исходил федеральный законодатель, принимая федеральные законы "О системе государственной службы Российской Федерации" и "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в соответствии с которыми государственная гражданская служба является видом государственной службы Российской Федерации и представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации; государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации; к числу основных принципов гражданской службы относятся приоритет прав и свобод человека и гражданина, единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего, профессионализм и компетентность гражданских служащих (статьи 1 и 3 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации", статьи 3 и 4 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации").

Регламентируя в развитие этих положений поступление на государственную гражданскую службу и ее прохождение, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" устанавливает единый для федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации порядок замещения должностей - по результатам конкурса, а также предусматривает исключения из этого общего правила. Как следует из статьи 22 названного Федерального закона, конкурс на замещение должности гражданской службы, для проведения которого образуется конкурсная комиссия, заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должностей гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности. Конкурсный порядок замещения должности, с одной стороны, позволяет расширить круг претендентов на эту должность, выбрать наиболее способных и подготовленных, а с другой - минимизирует субъективность в оценке конкретного лица, поскольку конкурсная комиссия, в состав которой помимо представителей работодателя входят представители научных и образовательных учреждений, формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, могущих повлиять на принимаемые ею решения.

Таким образом, по своей юридической природе и предназначению в правовой системе Российской Федерации институт конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы, будучи демократической гарантией конституционного права на доступ к государственной службе, позволяет в большей степени обеспечить реализацию принципов равенства (равенства возможностей) и справедливости в осуществлении данного права.

Вместе с тем, вводя конкурсный порядок подбора кадров в качестве общего правила, федеральный законодатель вправе - с учетом соответствующих правомерных целей и необходимости поддержания баланса законных интересов, связанных с организацией и функционированием

государственной службы, - предусматривать исключения из этого общего правила, определяя случаи, в которых конкурс на замещение должностей государственной службы не проводится. Установление таких изъятий, как непосредственно относящееся к регулированию конституционного права на доступ к государственной службе, осуществляется на основании статьи 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации и должно гарантировать равенство, в том числе независимо от места жительства, в реализации данного конституционного права, как того требует статья 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В силу названных конституционных предписаний законодатель субъекта Российской Федерации не вправе выйти за рамки статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и расширить круг предусмотренных ею исключений из общего правила, которым определяется конкурсный порядок поступления на гражданскую службу и замещения должности гражданской службы. Иное не только означало бы - в нарушение статей 71 (пункт "в") и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации - вторжение законодателя субъекта Российской Федерации в сферу ведения Российской Федерации, но и, по существу, представляло бы собой - в нарушение статей 19 (часть 2), 32 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации - снижение законом субъекта Российской Федерации федеральных гарантий права граждан на равный доступ к государственной службе в отдельном субъекте Российской Федерации и тем самым - неравенство в реализации этого права в зависимости от места жительства.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать соответствующими Конституции Российской Федерации части 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", предусматривающие случаи, в которых конкурс для замещения должности государственной гражданской службы не проводится или может не проводиться.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (части 1 и 4), 55 (часть 3), 71 (пункт "в") и 76 (часть 5), следующие положения части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 года N 491-оз "О государственной гражданской службе Псковской области":

пункт 2, предусматривающий назначение на высшие и главные должности государственной гражданской службы Псковской области категории "руководители", замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов, без проведения конкурса;

пункт 4 в той части, в какой им допускается назначение на иную должность государственной гражданской службы Псковской области гражданского служащего в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 данного Закона, а именно при переводе гражданского служащего на иную должность государственной гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации, без проведения конкурса.

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", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Псковской области. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 2-П