



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5
Федерального закона «О муниципальной службе в Российской
Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г.Малышевой

город Санкт-Петербург

13 февраля 2020 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева,
А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,
Ю.Д.Рудкина, 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, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской
Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке
конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О
муниципальной службе в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки
Н.Г.Малышевой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

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. В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – государственная гражданская служба) обеспечивается, в частности, посредством единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы (пункт 1), а также единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы (пункт 2).

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривает гражданка Н.Г.Малышева (до вступления в брак в августе 2018 года она носила фамилию Егорова), которая в июне 2017 года обратилась в администрацию Цивильского района Чувашской Республики с заявлением о приеме ее на должность муниципальной службы – начальника отдела строительства и ЖКХ управления экономики, строительства и ЖКХ. При этом заявительницей во исполнение требований части 3 статьи 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» была представлена собственноручно заполненная и подписанная анкета по форме, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р (далее – анкета), в которой в пункте 9 «Были ли Вы судимы (когда и за что)» ею был поставлен прочерк. Решением конкурсной комиссии от 22 июня 2017 года Н.Г.Егорова (Малышева) была признана победителем конкурса на замещение указанной вакантной должности и с 26 июня 2017 года приступила к работе. В дальнейшем по результатам конкурсного отбора заявительница была

включена в кадровый резерв администрации Цивильского района Чувашской Республики и с 23 ноября 2017 года назначена на иную должность муниципальной службы – первый заместитель главы администрации – начальник управления экономики, строительства и ЖКХ администрации Цивильского района Чувашской Республики.

Между тем в ходе проверки, проведенной в январе 2018 года прокуратурой Цивильского района Чувашской Республики после получения анонимного сообщения, было установлено, что при поступлении Н.Г.Егоровой (Мальшевой) на муниципальную службу ею не были представлены сведения о судимости, в то время как приговором мирового судьи судебного участка № 2 города Канаша Чувашской Республики от 11 ноября 2015 года она была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного частью первой статьи 116 УК Российской Федерации, с назначением наказания в виде штрафа в размере 8000 рублей. Несмотря на то что постановлением исполняющего обязанности мирового судьи судебного участка № 1 города Канаша Чувашской Республики от 15 сентября 2016 года судимость с заявительницы была снята до истечения срока погашения судимости, в адрес администрации Цивильского района Чувашской Республики по итогам указанной прокурорской проверки было внесено представление об устранении нарушений законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции, допущенных при приеме Н.Г.Егоровой (Мальшевой) на муниципальную службу.

Распоряжением администрации Цивильского района Чувашской Республики от 19 февраля 2018 года Н.Г.Егорова (Мальшева) освобождена от замещаемой должности, а трудовой договор с нею расторгнут по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в связи с несоблюдением ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14¹ и 15 данного Федерального закона). Увольнению заявительницы предшествовала служебная проверка, проведенная комиссией, созданной администрацией Цивильского района

Чувашской Республики, которая пришла к выводу о том, что Н.Г.Егорова (Малышева), поставив прочерк в пункте 9 анкеты, заполненной при поступлении на муниципальную службу, тем самым не указала на наличие у нее судимости, т.е. фактически предоставила заведомо недостоверные сведения.

Решением Волжского городского суда Республики Марий Эл от 6 июля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Марий Эл от 16 октября 2018 года, отказано в удовлетворении исковых требований Н.Г.Егоровой (Малышевой) к администрации Цивильского района Чувашской Республики об обязанности выдать копии документов, связанных с работой, признании распоряжения об освобождении от замещаемой должности незаконным и необоснованным и восстановлении в должности муниципальной службы, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. При этом суды критически отнеслись к доводам заявительницы о том, что при поступлении на муниципальную службу у нее не было умысла представить заведомо недостоверные сведения, поскольку первоначально она указала в пункте 9 анкеты сведения о судимости, однако глава администрации Цивильского района Чувашской Республики разъяснил ей ее право не заполнять данный пункт по причине указания в самом тексте анкеты на необходимость его заполнения только при поступлении на государственную гражданскую службу, после чего Н.Г.Егорова (Малышева) переписала анкету. Кроме того, суды признали не имеющим правового значения тот факт, что на момент поступления Н.Г.Егоровой (Малышевой) на муниципальную службу и заполнения ею соответствующей анкеты судимость с заявительницы была снята, а деяние, за которое она была осуждена приговором суда, – декриминализовано. По мнению судов, основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя служит сам факт представления гражданином при поступлении на муниципальную службу заведомо недостоверных или

неполных сведений независимо от того, могли ли они повлиять на возможность принятия гражданина на муниципальную службу или явиться основанием для отказа в заключении с ним трудового договора.

В передаче кассационной жалобы Н.Г.Малышевой для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано определением судьи Верховного Суда Республики Марий Эл от 14 марта 2019 года, который, ссылаясь, в частности, на пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», указал, что на лицо, претендующее на замещение вакантной должности муниципальной службы, возлагается обязанность сообщения достоверных сведений о себе, в том числе касающихся судимости, а также признал несостоятельными доводы заявительницы в части оспаривания выводов судов нижестоящих инстанций об обязательности заполнения пункта 9 анкеты при поступлении на муниципальную службу.

В передаче кассационной жалобы заявительницы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 мая 2019 года, оснований не согласиться с которым не усмотрел и заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 19 июня 2019 года).

По мнению Н.Г.Малышевой, пункты 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку возлагают на гражданина, поступающего на муниципальную службу, обязанность сообщать о наличии у него судимости независимо от срока, истекшего с момента вынесения судом обвинительного приговора, а также вступления в силу нового уголовного закона, устраняющего преступность совершенного гражданином деяния, – притом что соответствующий пункт анкеты, обязательной для представления гражданином при поступлении на муниципальную службу, подлежит заполнению только при поступлении на государственную гражданскую службу.

В подтверждение своих доводов заявительница приводит, в частности, позицию Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, высказанную в письме от 21 августа 2018 года № 18-0/10/ООГ-1216, из которого следует, что информация о наличии или отсутствии судимости указывается гражданином лишь при поступлении на государственную гражданскую службу, в силу чего у гражданина, поступающего на муниципальную службу, не возникает обязанности заполнения пункта 9 анкеты. Кроме того, в указанном письме отмечается, что в целях обеспечения единства ограничений и обязательств при прохождении государственной гражданской службы и муниципальной службы гражданину, поступающему на муниципальную службу, может быть лишь рекомендовано представить информацию о наличии либо отсутствии у него судимости, в то время как неуказание в анкете данных о том, что такой гражданин был судим, само по себе не может рассматриваться как представление работодателю заведомо ложных сведений при заключении трудового договора (контракта) и служить основанием для отказа в поступлении на муниципальную службу.

Аналогичный подход к решению вопроса о предоставлении лицом, поступающим на муниципальную службу, сведений о судимости применен, в частности, судебной коллегией по гражданским делам Ульяновского областного суда в апелляционном определении от 7 мая 2013 года № 33-1321/2013, на которое также ссылается Н.Г.Мальшева.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, 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 норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

При этом применительно к вопросу о допустимости жалоб граждан на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что рамки его компетенции по рассмотрению такого рода жалоб предполагают необходимость конституционного судопроизводства в случаях, когда без проверки конституционности оспариваемого закона нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены (определения от 10 ноября 2002 года № 281-О, от 25 декабря 2007 года № 946-О-О, от 1 апреля 2014 года № 642-О и др.). По смыслу приведенной правовой позиции, в ситуации, свидетельствующей о нарушении конституционных прав и свобод заявителя, обратившегося в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой, и невозможности их восстановления иначе, чем посредством отправления конституционного правосудия, такая жалоба подлежит принятию к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Как следует из представленных Н.Г.Малышевой решений судов общей юрисдикции, пункт 1 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в ее деле непосредственно не применялся, в связи с чем производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Что же касается требования заявительницы о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», то, признавая ее жалобу в соответствующей части допустимой, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что данное законоположение было применено в деле Н.Г.Малышевой, рассмотрение которого судами общей юрисдикции

завершено, а потому вопрос о восстановлении предположительно нарушенных прав и свобод заявительницы может быть разрешен исключительно посредством проверки конституционности указанной нормы, положенной в основу соответствующих судебных решений наряду с иными правовыми нормами, регулирующими отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу и ее прекращением, а также определяющими правовое положение (статус) муниципальных служащих.

Вместе с тем при определении предмета рассмотрения по настоящему делу Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что жалоба Н.Г.Малышевой на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» обусловлена увольнением заявительницы с муниципальной службы по такому основанию, как несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14¹ и 15 данного Федерального закона (а именно пунктом 9 части 1 статьи 13 – непредставление предусмотренных данным Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представление заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу), в связи с неуказанием ею в анкете установленной формы сведений о судимости.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в той мере, в какой он в системной связи с иными положениями этого Федерального закона служит основанием для решения вопроса о расторжении трудового договора за несоблюдение предусмотренных законом ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, с муниципальным служащим, не указавшим при поступлении на муниципальную службу в анкете установленной формы сведения о судимости.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и – исходя из того что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием – возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы (статьи 2 и 18).

Согласно статье 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Одной из форм реализации данного конституционного права является поступление гражданина на муниципальную службу, которая представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (часть 1 статьи 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Такая профессиональная деятельность связана с реализацией муниципальным служащим особых, публично-правовых, функций, что, в свою очередь, обуславливает право федерального законодателя при осуществлении правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы, исходя из задач, стоящих перед данным видом публичной службы, принципов ее организации и функционирования, а также необходимости поддержания высокого уровня ее отправления, устанавливать специальные правила поступления на муниципальную службу и ее прохождения и предъявлять к лицам, поступающим на такую службу, равно как и к лицам, замещающим должности муниципальной службы, специальные требования, касающиеся не только их профессиональной подготовки, деловых качеств, но и морально-нравственного уровня.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к различным видам профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных функций (включая

муниципальную службу), специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих, включающий в себя права и обязанности государственных (муниципальных) служащих, а также налагаемые на них ограничения и запреты, связанные с государственной (муниципальной) службой, наличие которых компенсируется в том числе предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. Гражданин, поступая на такого рода публичную службу, добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и ограничений, связанных с приобретаемым им правовым статусом. В силу этого введение особых правил поступления и прохождения государственной (муниципальной) службы и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение прав, закрепленных статьями 32 (часть 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 30 июня 2011 года № 14-П, от 21 марта 2013 года № 6-П, от 21 марта 2014 года № 7-П, от 30 октября 2014 года № 26-П, от 8 декабря 2015 года № 31-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П; определения от 1 декабря 1999 года № 219-О, от 3 октября 2002 года № 233-О и др.).

Вместе с тем, устанавливая ограничения и запреты, связанные с государственной и муниципальной службой, а также определяя правовые последствия их несоблюдения лицами, поступающими на соответствующую службу, и государственными и муниципальными служащими, федеральный законодатель должен – помимо соблюдения таких конституционных принципов демократического правового государства, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость, юридическое равенство, соразмерность устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 19, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), – следовать и предписаниям статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями.

Данное конституционное требование в широком смысле распространяется не только на отношения, связанные с установлением составов различных правонарушений и привлечением к юридической ответственности за их совершение, но и на отношения, предполагающие наступление для граждан любых неблагоприятных правовых последствий, имеющих публично-правовую природу. С этой точки зрения для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с осуществлением публичных функций (в том числе для муниципальных служащих), такого рода неблагоприятные правовые последствия несоблюдения ими ограничений и запретов, связанных с публичной службой соответствующего вида, могут наступать лишь в случае нарушения указанными лицами законодательных предписаний, адресованных непосредственно им.

3. Единство публичной природы государственной и муниципальной службы предполагает их взаимосвязь (абзац седьмой пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»), которая, учитывая объективную схожесть условий и порядка прохождения данных видов публичной службы, обеспечивается в том числе посредством единства ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих (пункт 2 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Исходя из этого единство ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих, представляет собой один из принципов построения правовых институтов государственной гражданской и муниципальной службы, который, будучи закрепленным как в законодательстве о государственной гражданской службе, так и в законодательстве о муниципальной службе, является основой для синхронизации правового регулирования отношений, связанных с

определением правового статуса лиц, проходящих службу какого-либо из указанных видов.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым государством, относит к основам его конституционного строя признание и гарантирование местного самоуправления, самостоятельность которого, будучи его основной сущностной чертой, проявляется, в частности, в решении органами местного самоуправления вопросов местного значения, а также в том, что эти органы, структура которых определяется населением, не входят в систему органов государственной власти (статья 1; статья 3, часть 2; статьи 12 и 130; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1).

В силу приведенных положений, составляющих конституционную основу выделения муниципальной службы в самостоятельный вид публичной службы (в том числе с точки зрения выполняемых ею задач, а также принципов ее организации и функционирования), взаимосвязь государственной гражданской службы с муниципальной службой и их единая публичная природа сами по себе не исключают дифференциации правового регулирования отношений, связанных с поступлением и прохождением того или иного вида службы, а также с определением правового статуса как государственных гражданских, так и муниципальных служащих, элементами которого, помимо прочего, являются налагаемые на указанных лиц ограничения и обязательства. Соответственно, предусмотренное законом единство такого рода ограничений и обязательств, установление которых относится к сфере дискреционных полномочий законодателя, само по себе не предполагает их полного тождества.

4. В силу статьи 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным согласно данному Федеральному закону для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных

в его статье 13 в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой (часть 1). При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет документы и сведения, перечень которых предусмотрен частью 3 статьи 16 названного Федерального закона и в числе прочего включает в себя собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 2).

Обязанность представления представителю нанимателя собственноручно заполненной и подписанной анкеты установленной формы возлагается и на гражданина, поступающего на государственную гражданскую службу, при заключении служебного контракта (пункт 2 части 2 статьи 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В настоящее время применяется единая, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р, форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган, орган местного самоуправления, аппарат избирательной комиссии муниципального образования гражданином, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, поступающим на государственную гражданскую службу или на муниципальную службу. Заполнение данной анкеты предполагает представление соискателем должности государственной гражданской или муниципальной службы сведений о себе, необходимых в первую очередь для решения вопроса о соответствии его требованиям, предусмотренным законом в отношении лиц, поступающих на государственную гражданскую или муниципальную службу, а также для установления обстоятельств, влияющих на возможность конкретного лица осуществлять профессиональную деятельность, связанную с реализацией публичных функций.

Таким образом, утверждая единую форму анкеты, подлежащей представлению гражданином при поступлении как на государственную гражданскую службу, так и на муниципальную службу, Правительство

Российской Федерации руководствовалось принципом взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы, а при определении объема сведений, истребуемых при заполнении данного документа от соискателя должности государственной гражданской или муниципальной службы, исходило в числе прочего из предусмотренных федеральными законами о соответствующих видах службы ограничений, связанных с государственной гражданской и муниципальной службой, т.е. обстоятельств, наличие которых исключает возможность поступления на государственную гражданскую или муниципальную службу и прохождения соответствующего вида службы.

5. Ограничения, связанные с государственной гражданской и муниципальной службой, установлены соответственно частью 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Одним из таких обстоятельств, препятствующих поступлению и прохождению как государственной гражданской службы, так и муниципальной службы, является осуждение гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы) либо муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу (пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункт 2 части 1 статьи 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Кроме того, поступлению гражданина на государственную гражданскую службу (равно как и прохождению государственной гражданской службы) препятствует также наличие у него не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости (пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Исходя из этого в пункт 9 подлежащей представлению при поступлении на данную службу анкеты и был включен вопрос: «Были ли Вы судимы, когда и за что».

Вместе с тем в отношении граждан, поступающих на муниципальную службу, и муниципальных служащих аналогичного ограничения Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» не предусмотрено. На этом основании, а также учитывая, что установленное пунктом 2 статьи 5 названного Федерального закона единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы само по себе не предполагает их полного тождества, а значит, и автоматического распространения на муниципальных служащих такого связанного с государственной гражданской службой ограничения, как наличие у гражданина неснятой или непогашенной судимости, сведения о наличии либо отсутствии у лица, поступающего на муниципальную службу, судимости как таковые не могут повлиять на оценку соответствия его квалификационным требованиям, предусмотренным законом для замещения должностей муниципальной службы, а равно не являются безусловно необходимыми для выявления обстоятельств, препятствующих принятию данного лица на муниципальную службу.

В связи с этим в пункте 9 анкеты прямо предусмотрено, что он заполняется только при поступлении на государственную гражданскую службу, что предполагает отсутствие у гражданина, поступающего на муниципальную службу, обязанности указывать при заполнении анкеты сведения о наличии или отсутствии у него судимости.

Поскольку установление для государственных гражданских и муниципальных служащих различных ограничений, являющихся элементами правового статуса указанных лиц, само по себе не выходит за пределы дискреции федерального законодателя, приведенное правовое регулирование не может рассматриваться как не согласующееся с конституционными предписаниями и основанное на них принципом взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы.

6. Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Несоблюдение данного общеправового требования гражданином, желающим реализовать право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии путем поступления на муниципальную службу и прохождения такой службы, и тем самым проявление им неуважительного отношения к основанному на данном конституционном требовании правопорядку могут поставить под сомнение способность такого гражданина к ответственному и добросовестному исполнению обязанностей муниципальной службы, которые так или иначе связаны с реализацией публичных функций и обусловлены особым правовым статусом муниципального служащего.

Отношение гражданина, поступающего на муниципальную службу, к конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы проявляется уже при представлении им обязательных для поступления на данную службу документов и сведений о себе (в том числе посредством заполнения анкеты установленной формы).

Соответственно, представление гражданином при поступлении на муниципальную службу подложных документов или заведомо ложных, заведомо недостоверных или неполных сведений либо непредставление сведений, обязанность представления которых вытекает из закона, свидетельствует об игнорировании таким лицом общеправового требования соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, что несовместимо с особым правовым статусом муниципального служащего.

В связи с этим в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» было установлено, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случаях, в частности, представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также непредставления предусмотренных данным

Федеральным законом, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу (пункты 8 и 9 части 1 статьи 13).

При этом, относя совершение гражданином, поступающим на муниципальную службу, такого рода действий (бездействия) к числу ограничений, связанных с муниципальной службой, федеральный законодатель установил и правовые последствия несоблюдения этих, а равно и иных ограничений в случае, если гражданин был принят на муниципальную службу. В частности, в силу пункта 3 части 1 статьи 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14¹ и 15 данного Федерального закона, является основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя.

Вместе с тем непредставление гражданином при поступлении на муниципальную службу сведений, обязанность представления которых из закона не вытекает, само по себе не может свидетельствовать о несоблюдении им как общеправового требования соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, так и установленных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» ограничений, связанных с муниципальной службой, а значит, и не должно влечь для такого гражданина, в том числе после поступления его на муниципальную службу, правовых последствий, предусмотренных законом для случаев несоблюдения такого рода ограничений (в частности, в виде расторжения трудового договора с муниципальным служащим по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 19 названного Федерального закона).

Это в полной мере относится к ситуации, когда лицо, поступающее на муниципальную службу, не указало в анкете сведения о судимости (как это было в деле Н.Г.Малышевой).

Таким образом, истолкование закрепленного пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» принципа единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы как предполагающего распространение на муниципальных служащих всех ограничений и обязательств, предусмотренных федеральным законом для государственных гражданских служащих, и тем самым – в системной связи с иными положениями данного Федерального закона – допускающего расторжение трудового договора за несоблюдение предусмотренных законом ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, с муниципальным служащим, не указавшим при поступлении на муниципальную службу в анкете установленной формы сведения о судимости, не только расходилось бы с конституционными положениями о приоритете прав и свобод человека и гражданина, а также о соблюдении Конституции Российской Федерации и законов (статья 2; статья 15, часть 2; статья 18 Конституции Российской Федерации), но и приводило бы к выходящему за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод ущемлению конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации). Кроме того, такого рода истолкование фактически означало бы допустимость применения в отношении муниципального служащего неблагоприятных правовых последствий при отсутствии нарушения прямых правовых предписаний с его стороны и тем самым вступало бы в противоречие со статьей 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 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 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащийся в нем принцип единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы по своему конституционно-правовому смыслу в системной связи с иными положениями этого Федерального закона не предполагает расторжения трудового договора за несоблюдение предусмотренных законом ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, с муниципальным служащим, не указавшим при поступлении на муниципальную службу в анкете установленной формы сведения о судимости.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

4. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Малышевой Наталии Геннадьевны на основании пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. 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».

№ 8-П



Конституционный Суд
Российской Федерации