



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции" в связи с жалобой гражданина В.М.Минакова

город Москва

6 июня 1995 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Л.Кононова, судей М.В.Баглая, Г.А.Гаджиева, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина В.М.Минакова, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, приглашенных в заседание представителей: от Министерства внутренних дел Российской Федерации - В.Ф.Воробьева и В.В.Калашникова, от Прокуратуры Российской Федерации - В.В.Тараненко,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, частями первой, второй и третьей статьи 74, частью первой статьи 96, статьями 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явилась жалоба гражданина В.М.Минакова на нарушение его конституционных прав на труд и на пенсионное обеспечение примененной Министерством внутренних дел Российской Федерации и судами в его деле нормой Закона РСФСР "О милиции".

Основанием к рассмотрению дела, согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации статья 19 Закона РСФСР "О милиции" в части увольнения сотрудника милиции по выслуге срока службы, дающего право на пенсию.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Селезнева, объяснения стороны, выступления экспертов, исследовав представленные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданин В.М.Минаков - бывший начальник управления внутренних дел Липецкой области, генерал-майор, в возрасте 46 лет был уволен из органов внутренних дел приказом заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации от 10 августа 1992 года на основании статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" по выслуге срока службы, дающего право на пенсию.

Октябрьский районный народный суд города Москвы, куда В.М.Минаков обратился с иском о восстановлении на работе, решением от 26 ноября 1992 года в иске ему отказал. Судебная коллегия

по гражданским делам Московского городского суда, рассмотрев дело по кассационной жалобе В.М.Минакова, определением от 6 января 1993 года оставила решение народного суда без изменения. Жалобы, поданные на это решение в надзорном порядке, были также оставлены без удовлетворения в Московском городском суде и Верховном Суде Российской Федерации.

Все состоявшиеся по делу В.М.Минакова судебные решения констатировали, что увольнение произведено в точном соответствии с законом, по основанию, предусмотренному статьей 19 Закона РСФСР "О милиции".

2. Заявитель обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой признать неконституционными нормы статьи 19 Закона РСФСР "О милиции", а также пункт "в" части первой и часть вторую статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года N 4202-1), в соответствии с которыми увольнение по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, может осуществляться в том числе и по инициативе начальника органа внутренних дел. По мнению заявителя, эти нормы противоречат статьям 37 и 39 Конституции Российской Федерации.

Согласно пункту 3 части первой статьи 3, части первой статьи 96 и статье 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан проверяет конституционность закона, если этот закон затрагивает их конституционные права и свободы и применен или подлежит применению в конкретном виде.

Применив статью 19 Закона РСФСР "О милиции", Министерство внутренних дел Российской Федерации и суды нарушили, по мнению заявителя, его конституционные права. Следовательно, жалоба В.М.Минакова является допустимой, и разрешение поставленного в ней вопроса подведомственно Конституционному Суду Российской Федерации.

Вместе с тем пункт "в" в части первой и часть вторая статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сами по себе не могут быть предметом рассмотрения по данному делу, поскольку названное Положение основано на нормах Закона РСФСР "О милиции" и лишь конкретизирует его.

3. Специфическая деятельность, которую осуществляют органы внутренних дел, предопределяет специальный правовой статус сотрудников милиции. Исходя из положения Конституции Российской Федерации о равном доступе к государственной службе (статья 32, часть 4), государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, может устанавливать в этой сфере и особые правила. Это находится в полном соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей в установленных ею целях ограничения прав граждан федеральным законом, и не противоречит пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ N 111 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

В соответствии с Законом РСФСР "О милиции" к таким требованиям относится, в частности, соблюдение возрастных критериев при приеме на службу и увольнении по достижении предельного возраста службы. При этом ранее наступления предельного возраста, обязывающего к прекращению служебных отношений, сотрудник милиции может приобрести право на пенсию - по выслуге срока службы, установленного Законом Российской Федерации от 2 февраля 1993 года "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей". Однако наличие выслуги не влечет обязательного увольнения со службы.

4. Положение об увольнении по выслуге срока службы, предусмотренное абзацем 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции", отражает социально оправданную правовую дифференциацию: с учетом специфики прохождения службы в органах внутренних дел законодатель устанавливает дополнительную льготу.

Данная норма как правоустанавливающая не является квалификационным требованием по критерию длительности срока службы и не порождает обязанности сотрудника милиции прекратить службу в органах внутренних дел. Это подтверждается и тем, что в срок выслуги, дающий сотруднику милиции право на пенсию в соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года N 941, включается не только служба в милиции, но и время обучения в гражданских высших образовательных учреждениях либо в средних специальных образовательных учреждениях, время работы в органах Советов народных депутатов и т.д.

Истолкование положения об увольнении по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, как нормы-льготы согласуется и с действующим трудовым и пенсионным законодательством о специальном стаже, и с Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года N 2267. Так, в подпункте 3 пункта 33 названного акта основанием для отставки государственного служащего, имеющего, независимо от возраста, право на пенсию за выслугу лет на государственной службе, признается его инициатива. Увольнение сотрудников милиции по выслуге срока службы на практике также происходит, как правило, по их собственной инициативе либо по инициативе начальника соответствующего органа внутренних дел с согласия сотрудника.

Таким образом, предусматривая выход на пенсию по выслуге срока службы в качестве самостоятельного правового основания для увольнения, Закон РСФСР "О милиции" закрепляет способ реализации установленной в нем льготы.

5. Вместе с тем рассматриваемая норма части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" прямо не отвечает на вопрос, при каких условиях увольнение сотрудника милиции по выслуге срока службы допускается по инициативе начальника органа внутренних дел. Неопределенность ее юридического содержания предоставляет администрации неограниченную свободу усмотрения, позволяет скрывать подлинные причины увольнения, освобождает от необходимости их обоснования и, следовательно, допускает возможность произвола в решении вопроса об увольнении. Не исключается и препятствование продолжению службы со стороны руководителей органов внутренних дел, не основанное ни на интересах службы, ни на каких-либо специфических требованиях к профессиональным знаниям и личным качествам сотрудника милиции. Это ведет к фактической дискриминации в отношении сотрудников милиции, имеющих выслугу срока службы.

Кроме того, для них не предусмотрена возможность продления начальником прохождения службы на определенный срок, предоставляемая сотрудникам органов внутренних дел, достигшим предельного возраста службы. Реализация данной нормы по инициативе начальника может повлечь существенное безмотивное ограничение права на добровольный выход на пенсию, а также ущемление увольняемых в пенсионных правах как в части размера пенсии, так и в вопросах дальнейшей социальной защиты. Таким образом, сотрудникам милиции, увольняемым по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, не обеспечивается равная защита закона, что противоречит статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

6. Суды при разрешении споров на основании абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" ограничиваются только формальным установлением факта выслуги срока службы, дающего право на пенсию, без выяснения подлинных причин увольнения сотрудника милиции. При этом ущемляется его право на индивидуальный трудовой спор, предусмотренное статьей 37 (часть 4) Конституции Российской Федерации. Неопределенность содержания и механизма реализации рассматриваемой нормы Закона РСФСР "О милиции" приводит к существенному нарушению для сотрудников милиции предусмотренного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на судебную защиту, которое не может быть ограничено.

На основании изложенного и руководствуясь частью первой статьи 71, статьей 72, частью четвертой статьи 74, статьей 75, частью второй статьи 86 и статьей 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положение абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" как допускающее увольнение по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, по инициативе сотрудника милиции или с его согласия соответствующим Конституции Российской Федерации.

2. Признать положение абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" в той мере, в какой оно признается правоприменителем как допускающее увольнение по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, по инициативе соответствующего руководителя органа внутренних дел, без согласия сотрудника и без обоснования причин, подтверждающих невозможность дальнейшего прохождения службы, которые могут быть проверены судом, не соответствующим статьям 19 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

3. Согласно части второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решение об увольнении В.М.Минакова, поскольку оно

основано на положении абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" в том толковании, которое признано настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежит пересмотру компетентным органом в установленном порядке.

4. Согласно части первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

5. Согласно статьи 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, а также в "Вестнике Конституционного суда Российской Федерации".

Председательствующий -  
судья Конституционного Суда  
Российской Федерации  
А.Л.Кононов

Судьи  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
М.В.Баглай  
Г.А.Гаджиев  
Т.Г.Морщакова  
Ю.Д.Рудкин  
Н.В.Селезнев  
О.И.Тиунов  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

№ 7-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
А.Л. КОНОНОВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ  
АБЗАЦА 2 ЧАСТИ СЕДЬМОЙ СТАТЬИ 19 ЗАКОНА РСФСР  
"О МИЛИЦИИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАНИНА  
В.М. МИНАКОВА**

Рассматриваемое Конституционным Судом Российской Федерации положение Закона РСФСР "О милиции" по существу, а также по смыслу, придаваемому ему актами органов исполнительной власти и правоприменительной практикой, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Принцип равенства, закрепленный в статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не препятствует тому, чтобы закон устанавливал неодинаковые нормы в отношении лиц, принадлежащих к различным по условиям и роду деятельности категориям, если к тому же эти различия обоснованы и соответствуют конечной цели закона.

Конвенция Международной организации труда 1958 г. N 111 "О дискриминации в области труда и занятий" не относит к дискриминации любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанное на специфических требованиях таковой. Именно такая позиция отражена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1992 года по делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 статьи 33 КЗоТ РСФСР. Конституционный Суд указал тогда, что возрастная критерий для прекращения трудовых отношений недопустим, если он не обусловлен родом и особенностями выполняемой работы.

Служба в милиции, армии и других силовых структурах очевидно предполагает ряд специфических требований, которые и нашли свое отражение в соответствующем законодательстве, отличном от общетрудовых норм. Определенные ограничения трудовых прав здесь компенсируются наличием повышенных льгот и гарантий социальной защищенности.

Конституционный Суд в настоящем деле признал правомерность установления возрастных

ограничений для службы в милиции как специфических (квалификационных) требований, обусловленных особенностями службы, и полное соответствие этих ограничений статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Аналогичную функцию, как представляется, выполняют и ограничения, связанные с определенным сроком службы - выслугой лет, которые обусловлены жесткими требованиями к дисциплине, профессиональной пригодности, интеллектуальным, физическим и волевым качествам сотрудника милиции, тяжелыми экстремальными условиями прохождения службы и в целом определяют надежность всей системы защиты безопасности государства и граждан.

Вместе с тем степень профессиональной деформации сотрудника, как правило, не поддается оценке по четким объективным критериям, и поэтому закон через понятие "выслуга срока службы" определяет тот предельно допустимый срок, в течение которого необходимые профессиональные качества сотрудника милиции обычно сохраняются в норме без ущерба для выполняемой работы. Именно такое понимание данного положения на практике подтвердил участвующий в судебном заседании представитель МВД Российской Федерации.

Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. N 941, на которое ссылается Конституционный Суд, не опровергает того, что выслуга срока службы установлена как специфическое требование, поскольку правила подсчета трудового стажа преследуют другую цель и действуют в иной отрасли правового регулирования. По той же причине представляются некорректными аналогии с трудовым и пенсионным законодательством и законодательством о государственной службе. Более близкой к службе в органах внутренних дел по характеру и условиям деятельности, вероятно, будет служба в вооруженных силах, где правовое регулирование основано на специфических, отличных от трудовых уставных отношениях, и правила увольнения по выслуге срока службы, естественно, идентичны установленным Законом РСФСР "О милиции".

Рассматриваемая норма по смыслу и по месту в законе представляет собой не "право на пенсию", а основание увольнения сотрудника милиции по инициативе администрации (в отличие от другого самостоятельного основания, предусмотренного той же статьей закона, - увольнения по собственному желанию) с дополнительным условием - наличием стажа, дающего право на пенсию, что усиливает для сотрудника милиции гарантии на пенсионное обеспечение, регулируемое иными законоположениями.

В своем постановлении по делу Конституционный Суд в принципе признал не противоречащим Конституции Российской Федерации право руководителя органа внутренних дел уволить сотрудника милиции по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, без его согласия. Тем самым вопреки утверждениям, содержащимся в мотивировочной части постановления, как бы признается и специфичность данного требования для службы в милиции.

При этом Конституционный Суд ограничил указанное право администрации условием "обоснования причин, подтверждающих невозможность дальнейшего прохождения службы, которые могут быть проверены судом". Действующее законодательство о милиции подобных условий применительно к такому основанию увольнения, как выслуга срока службы, не предусматривает. Таким образом, Конституционный Суд, по существу, вышел за рамки своей компетенции и, подменяя законодателя, фактически ввел новое основание увольнения сотрудников милиции, которое к тому же в силу неопределенности самой формулировки вряд ли может быть применено на практике.