



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", статьи 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и статьи 20¹ Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"

город Москва

3 октября 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя В.Г.Стрекозова, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.О.Лучина, С.М.Казанцева, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса депутатов Государственной Думы,

установил:

1. В запросе, подписанном 95 депутатами Государственной Думы, ставится вопрос о проверке конституционности следующих законоположений:

подпункта 1 пункта 2 и пункта 3 статьи 25 Федерального закона от 31 июля 1995 года "Об основах государственной службы Российской Федерации" (с последующим изменением и дополнением), устанавливающих предельный возраст для нахождения на государственной должности государственной службы - 60 лет, а также возможность увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, в случае достижения государственным служащим указанного возраста;

пунктов 1 и 2 статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года (с последующими изменениями и дополнениями), устанавливающих предельный возраст нахождения прокурорских работников (за исключением научных и педагогических работников) на службе в органах и учреждениях прокуратуры - 60 лет, а также возможность увольнения прокурорского работника по инициативе руководителя органа или учреждения прокуратуры помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, в случае достижения прокурорским работником указанного возраста;

статьи 14 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года "О судебной системе Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями), устанавливающей предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда (за исключением Конституционного Суда Российской Федерации) - 65 лет;

пунктов 1 и 2 статьи 20¹ Федерального закона от 8 января 1998 года "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями), устанавливающих предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы - 60 лет, а также возможность увольнения муниципального служащего по инициативе руководителя органа местного самоуправления помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, в случае достижения муниципальным служащим

указанного возраста.

По мнению депутатов Государственной Думы, названные нормы, предусматривающие возрастные ограничения для замещения соответствующих должностей, противоречат статьям 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 4), 37 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 60 Конституции Российской Федерации. В подтверждение своей позиции заявители ссылаются на положения Конвенции МОТ № 111 "О дискриминации в области труда и занятий" (1958 год), рекомендаций МОТ № 162 "О пожилых трудящихся" (1980 год) и № 166 "О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя" (1982 год).

2. Вопросы, касающиеся введения законодателем требования о соблюдении возрастных критериев при замещении определенных должностей, в частности должностей государственных служащих, уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 6 июня 1995 года по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции" и от 27 декабря 1999 года по делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании").

Согласно правовой позиции, выраженной в этих решениях и неоднократно подтвержденной Конституционным Судом Российской Федерации (определения от 4 декабря 1997 года по жалобе гражданина А.М.Насташкина, от 1 июля 1998 года по запросу Верховного Суда Российской Федерации и от 19 апреля 2000 года по жалобе гражданина И.У.Бетанти на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", определения от 8 февраля 2001 года по запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений статьи 20¹ Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" и статьи 41 Закона Московской области "О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области", от 5 июля 2001 года по запросу Суда Чукотского автономного округа о проверке конституционности положений статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и по жалобе гражданина В.П.Соковца на нарушение этими положениями его конституционных прав), специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила, в частности требование о соблюдении возрастных критериев при замещении государственных должностей государственной службы.

Установление таких правил (специальных требований), обусловленных задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала), особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы, не может рассматриваться как нарушающее гарантированное Конституцией Российской Федерации право на равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4) и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1) либо как не согласующееся с предписаниями ее статьи 55 (часть 3).

Принцип равенства, закрепленный в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям (в том числе вводить правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности), если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Такие различия, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111, не считаются дискриминацией.

Следовательно, установление предельного возраста для нахождения на государственной должности государственной службы, как обусловленного спецификой профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, не может оцениваться как дискриминационное ограничение конституционных прав.

Изложенная правовая позиция сохраняет свою силу и, как констатировал Конституционный Суд Российской Федерации, применима к прокурорским работникам, поскольку служба в органах и

учреждениях прокуратуры, согласно пункту 1 статьи 40 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", является видом федеральной государственной службы, а прокурорские работники - государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований названного Федерального закона (Определение от 5 июля 2001 года по запросу Суда Чукотского автономного округа и по жалобе гражданина В.П.Соковца).

3. Как уже указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 февраля 2001 года по запросу Люберецкого городского суда Московской области, то обстоятельство, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации, статья 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), само по себе не означает, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в отношении государственных служащих не может быть применена к муниципальным служащим, исполняющим обязанности по муниципальной должности муниципальной службы.

Из федеральных законов "Об основах государственной службы в Российской Федерации" и "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" следует, что муниципальная служба как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, так же как и государственная служба, в силу своего публично-правового характера сопряжена с определенными требованиями. Реализуя полномочия Российской Федерации в области организации местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации) и устанавливая во исполнение предписания пункта 17 статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования к замещению соответствующих должностей, в том числе требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы.

4. Правовой статус судей также неоднократно исследовался Конституционным Судом Российской Федерации (постановления от 7 марта 1996 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", от 17 июля 1998 года по делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" и от 19 февраля 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и части первой статьи 7 Федерального закона "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации").

В перечисленных решениях, а также во многих определениях Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что статус судьи в Российской Федерации определяется в Конституции Российской Федерации, с тем чтобы гарантировать осуществление правосудия независимым и беспристрастным судом; в этих целях провозглашается несменяемость и неприкосновенность судей, а также предусматривается их надлежащее материальное содержание (статьи 119, 120, 121, 122 и 124 Конституции Российской Федерации).

Исходя из конституционно-правового статуса судей, предопределенного тем, что они осуществляют публично-правовые задачи судебной власти, законодатель предъявляет к ним, как к представителям судебной власти, особые квалификационные требования, включая специальные требования к кандидатам на должности судей, порядку назначения на должности, пребывания в должности и прекращения полномочий. Одновременно следует учитывать, что предусмотренное статьей 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию не предполагает, однако, обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключает также возможности закрепления в законе специального порядка замещения тех или иных должностей в органах государственной власти и освобождения от занимаемой должности. Применительно к прекращению полномочий судей федеральных судов такое регулирование является необходимым, что обусловлено особым статусом судей, установленным приведенными конституционными

положениями.

Указанные полномочия законодателя вытекают из статьи 119 Конституции Российской Федерации, предусматривающей помимо общих положений о минимальном возрасте, которого должен достигнуть гражданин, о стаже и опыте работы по юридической профессии, необходимых для замещения должности судьи, возможность установления федеральным законом дополнительных требований к судьям судов Российской Федерации, и статьи 121 (часть 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющей, что полномочия судьи могут быть прекращены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Таковыми законами являются Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". Статьей 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и пунктом 1 статьи 11 и подпунктом 12 пункта 1 статьи 14 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в качестве специального требования, предъявляемого к судьям, устанавливается предельный возраст пребывания в должности судьи, а достижение его - как одно из оснований прекращения полномочий судьи. Кроме того, в силу статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" за лицом, пребывающим в отставке, каковой признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности, сохраняется звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. При этом судье, пребывающему в отставке, обеспечивается надлежащее материальное содержание.

Таким образом, норма статьи 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", устанавливающая предельный возраст, по достижении которого прекращаются полномочия судьи федерального суда, также не может рассматриваться как ограничивающая какие-либо конституционные права и свободы, в том числе те, которые называются заявителями.

5. Ссылку заявителей в подтверждение того, что оспариваемые положения Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и федеральных законов "Об основах государственной службы Российской Федерации", "О прокуратуре Российской Федерации" и "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" противоречат Конвенции МОТ № 111 "О дискриминации в области труда и занятий", а также рекомендациям МОТ № 162 "О пожилых трудящихся" и № 166 "О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя", нельзя признать обоснованной, поскольку, как следует из названных международных актов, возрастной критерий при прекращении трудовых отношений оценивается как дискриминационный и признается недопустимым лишь в тех случаях, когда он не обусловлен родом и особенностями выполняемой работы.

Именно на это указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 4 февраля 1992 года по делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1¹ статьи 33 КЗоТ РСФСР. Поэтому распространение изложенной в названном Постановлении правовой позиции, касающейся всех работников, чьи трудовые правоотношения реализовывались в рамках трудового договора, заключенного на общих основаниях, на лиц, обладающих специальным правовым статусом, недопустимо.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации может быть признано допустимым, а также поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее были вынесены решения, сохраняющие свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства

Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Г.Стрекозов

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов

№ 233-О