

30 июня Конституционный суд РФ издал постановление, цель которого – поставить точки на «i» в отношениях между государственными служащими и госорганами с привлечением средств массовой информации и сети Интернет. Катализаторами пристального внимания высшей судебной инстанции к проблеме стали обращения двух экс-госслужащих – бывшего милиционера из Тольятти А. Мумолина и бывшего главного налогового инспектора в МИФНС по Центральному федеральному округу Л. Кондратьевой. Причиной, побудившей их искать защиты в Конституционном суде, стало увольнение с работы после публичной критики руководства. В обосновании увольнений содержались ссылки на нормы п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и ст. 20^1 закона «О милиции».

Итогом рассмотрения жалоб стало постановление, в котором Конституционный суд РФ закрепил правила применения указанных норм на практике. В частности, ссылаясь на десять решений Европейского суда по правам человека, обосновывающих лояльность государственного служащего как одно из условий контракта с государством, была обоснована правомерность существующих ограничений.

Однако следует отметить и попытку КС придать новый конституционно-правовой смысл нормам: утверждается, что многие ограничения, накладываемые на госслужащих, компенсируются дополнительными социальными гарантиями, а публичное выражение в средствах массовой информации как порицания, так и одобрения различного рода действий способно подорвать авторитет государственной власти. Кроме того, суд высказывается против практики госорганов применять оспариваемые положения с целью запрета всех публичных высказываний, суждений и оценок, связанных с деятельностью государственной власти. Особый акцент в постановлении делается на возможность подачи предложений по усовершенствованию деятельности госоргана или должностного лица, а также сведений о фактах коррупции.

Приводим сокращенный текст данного постановления (полнотекстовая версия размещена на сайте Конституционного суда РФ – http://www.ksrf.ru).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ п. 10 ч. 1 ст. 17 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» и ст. 201 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О МИЛИЦИИ» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина

город Санкт-Петербург **30 июня 2011 года**

<…>Исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающей запреты, связанные с прохождением государственной гражданской службы, государственному гражданскому служащему запрещается допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. <…>

3. <…> Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы (определения от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О и от 19 января 2011 г. № 48-О-О).

Специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной службы, могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду в иных формах (в частности, путем заключения трудового договора), что не может рассматриваться как нарушение принципа равенства, закрепленного в ст. 19 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации, который не препятствует законодателю при осуществлении специального правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 7-П, опреде-

ления Конституционного суда Российской Федерации от 1 июля 1998 г. № 84-О, от 8 февраля 2001 г. № 45-О, от 5 июля 2001 г. № 134-О, от 3 октября 2002 г. № 233-О и от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О). Такие различия, обусловленные специфическими (квалификационными) требованиями, связанными с определенной работой, согласно п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 1958 г. относительно дискриминации в области труда и занятий, не считаются дискриминацией.

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

3.1 <…> Правила поведения государственных служащих, вводящие с целью организации эффективного государственного управления, обеспечения единой государственной политики и стабильного функционирования государственного аппарата ряд запретов, связанных с прохождением государственной службы, закрепляются в федеральных законах, устанавливающих особенности соответствующего вида государственной службы. Соблюдение установленных федеральным законодательством ограничений и запретов – одна из основных обязанностей государственного служащего (п. 11 ч. 1 ст. 15, п. 6 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», ст. 201 Закона Российской Федерации «О милиции», п. 12 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции»), а их нарушение является основанием для увольнения с государственной службы. <…>

Поскольку в рамках своей профессиональной служебной деятельности государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти (ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»), публичное выражение ими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как непременное условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности (ст. 2 и 4; ст. 5, ч. 3; ст. 15, ч. 2; ст. 18 Конституции Российской Федерации), т. е. с основами конституционного строя Российской Федерации, и тем самым создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, а следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла. Равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица, особенно вышестоящего, суждений и оценок в смысле похвальном и одобрительном, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих.

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

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

Ограничение государственных служащих в публичных высказываниях допустимо, – они имеют право на свободу выражения своего мнения, но обязаны проявлять по отношению к государству (государственным органам и должностным лицам) лояльность и сдержанность. <…>

Вместе с тем над этой обязанностью государственных служащих иногда может превалировать заинтересованность общества в получении конкретной информации, необходимой для осуществления контроля за функционированием органов государственной власти в демократических системах, по вопросам, представляющим большое общественное значение, затрагивающим проблемы социально-экономического развития, совершенствования работы государственного аппарата, борьбы с преступностью, коррупцией и т. п. <…>

Помимо содержания публичного высказывания, суждения, оценки к критериям, обусловливающим ограничение свободы выражения государственным служащим своего мнения, относится достоверность сообщенной им информации… Кроме того, необходима оценка возможного ущерба, который мог быть причинен властям (государственным интересам) публичным высказыванием государственного служащего, и сопоставление его объема с возможным положительным эффектом, который может быть достигнут в результате предания гласности соответствующей информации. Имеет значение и наличие у государственного служащего иных эффективных средств для исправления нарушения, о котором он намеревался сообщить. <…>

Реализация государственным служащим права на свободу выражения своего мнения может признаваться правомерной и соответствующей принципам, закрепленным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, только в том случае, когда нарушение публичным высказыванием возложенных на него ограничений обусловлено общественными интересами, а не достижением личных целей, связанных в том числе с обидой, неприятием, ожиданием личной выгоды и т. п. <…>

Таким образом, Европейский суд по правам человека исходит из того, что правовое положение государственного

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

4. Поскольку в силу ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации Конвенция о защите прав человека и основных свобод является составной частью правовой системы Российской Федерации, положения ее ст. 10, в том числе в интерпретации Европейского суда по правам человека, подлежат учету в общей системе аргументации при оценке и выявлении смысла нормативного положения п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающего запрет для государственных гражданских служащих и сотрудников милиции (полиции) на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором государственный служащий замещает должность, если это не входит в его должностные обязанности.

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

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

Следовательно, п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – с учетом возможности обеспечения баланса конституционно значимых ценностей имеющимися правовыми средствами – не может толковаться и применяться как запрещающий во взаимосвязи со ст. 201 закона Российской Федерации «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») государственным гражданским служащим и сотрудникам милиции (полиции) все без исключения публичные высказывания, суждения и оценки, связанные с деятельностью органов государственной власти, – без учета их содержания и общественной значимости, мотивов, побудивших государственного служащего к публичному выступлению, затрагиваемых в нем проблем, возможности использования иных – предусмотренных законом – способов их решения, соотношения причиненного (могущего быть причиненным) соответствующими действиями государственного служащего ущерба для государственных или общественных интересов, с ущербом, предотвращенным в результате таких действий.

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

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

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

полнения принятого по этому спору судебного постановления.

5. Таким образом, в общей системе правового регулирования отношений государственной службы, специфика которой обусловливает особый правовой статус государственных служащих, обязывающий их, по общему правилу, к лояльности и сдержанности, нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» во взаимосвязи со ст. 201 закона Российской Федерации «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») не может рассматриваться как содержащее абсолютный запрет на публичное выражение государственным служащим своего мнения, в том числе в средствах массовой информации, относительно деятельности органов государственной власти и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает при оценке правомерности действий государственного служащего необходимость учета содержания публичного высказывания, суждения, оценки, его общественной значимости и мотивов, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами, и другие значимые обстоятельства.

Исходя из изложенного и руководствуясь ст. 6, ч. 2 ст. 71, ст. 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», Конституционный суд Российской Федерации постановил:

1. Признать нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи со ст. 201 закона Российской Федерации «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») – оно не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Конституционно-правовой смысл указанного нормативного положения, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике. <…>

Конституционный суд Российской Федерации
№ 14-П

Елена БЕРЕЖКОВА

Разгосударствление СМИ: намерения и действия

Модернизация общества и экономики стала общим основанием для трансформации института российских средств массовой информации. Наиболее значительные преобразования СМИ были вызваны изменениями экономических основ их деятельности. Переход к новым формам экономической жизни в массмедиа далеко не всегда сопровождался внедрением классических рыночных отношений – свободы рыночной конкуренции, спроса и предложения и др. Коммерческая модель СМИ за прошедшие годы сформировала новые принципы и ценности потребления как движущей силы модернизированного общества. Принцип формирования «повестки дня» «сверху вниз» как в федеральных, так региональных и местных СМИ препятствовал появлению подлинной публичной политики, когда дискуссии, диалог инициируются самим гражданским обществом «снизу». Пожалуй, Интернет стал едва ли не единственной площадкой, где реализуется этот принцип.

По мнению известного британского исследователя К. Спаркса, в переход-



Елена БЕРЕЖКОВА – заместитель начальника пресс-службы Общественной палаты РФ