



ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

по делу о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 года № 617-з «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» и Указа Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан» в связи с жалобой гражданина Зиятдинова Рината Тимирбаевича

город Уфа

20 марта 2018 года

Конституционный Суд Республики Башкортостан в составе председательствующего судьи-секретаря Ф.Р. Муратшина, судей Р.Р. Каримовой, В.М. Крылова,

с участием стороны, обратившейся в Конституционный Суд Республики Башкортостан, – гражданина Р.Т. Зиятдинова, представителей сторон, издавших акты, - заместителя Руководителя Секретариата Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан А.Ф. Абдрахманова, заведующего отделом судебного представительства и помилования Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Башкортостан С.С. Сагитова,

а также приглашенных в заседание заместителя заведующего отделом судебного представительства Аппарата Правительства Республики Башкортостан Н.О. Калеевой, Президента Некоммерческой организации

«Ассоциация нотариусов Нотариальной палаты Республики Башкортостан» Р.И. Евстафьевой, начальника юридического отдела Министерства финансов Республики Башкортостан З.Р. Мамбеткуловой, начальника отдела финансирования государственной службы и оплаты труда Министерства финансов Республики Башкортостан Р.Р. Ханнанова, начальника отдела законодательства, правовой экспертизы и регистрации ведомственных нормативных правовых актов Государственного комитета Республики Башкортостан по делам юстиции Д.А. Мустафиной, заместителя начальника отдела социальной поддержки ветеранов и иных категорий граждан Министерства семьи, труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан Н.М. Козка, заместителя начальника отдела законодательства, правовой регистрации и экспертизы ведомственных нормативно-правовых актов Государственного комитета Республики Башкортостан по делам юстиции Л.И. Мамлеевой, главного специалиста-эксперта отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта РФ и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан А.Л. Сергеева, главного специалиста-эксперта отдела финансирования государственной службы и оплаты труда Министерства финансов Республики Башкортостан Е.А. Курбатовой, главного специалиста-эксперта юридического отдела Министерства финансов Республики Башкортостан Д.С. Низамовой, ведущего специалиста-эксперта Аппарата по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан Е.А. Евдокимовой,

руководствуясь частью первой статьи 106 Конституции Республики Башкортостан, статьями 3, 4, 38, 39, 42 и 77 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 года № 617-з «О Реестре

должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан», Указа Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан».

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение гражданина Зиятдинова Рината Тимирбаевича на нарушение конституционных прав вышеуказанными нормативными правовыми актами.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Башкортостан оспариваемые заявителем акты.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.М. Крылова, объяснения сторон, заключение эксперта – кандидата юридических наук Т.Р. Ханнановой, выступления приглашенных, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Башкортостан

установил:

1. Гражданин Р.Т. Зиятдинов в своем обращении в Конституционный Суд Республики Башкортостан просит проверить конституционность Закона Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 года № 617-з «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» и Указа Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан» в части невключения этими актами в соответствующие реестры должности нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе.

По мнению заявителя, отсутствие указанной должности в реестрах не соответствует Конституции Республики Башкортостан, влечет нарушение конституционных прав и свобод граждан и противоречит принципам справедливости и равенства.

2. В Республике Башкортостан конституционно провозглашен равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе; труд свободен, каждый в Республике Башкортостан имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 34 и часть первая статьи 40 Конституции Республики Башкортостан).

В силу статьи 72 (пункты «л» и «н» части 1) Конституции Российской Федерации нотариат, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной на основе интерпретации статьи 71 (пункты «г» и «т»)) и статьи 72 (пункты «к» и «н» части 1) Конституции Российской Федерации, сфера регулирования государственной гражданской службы относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (Постановление от 3 февраля 2009 года № 2-П).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

2.1. Правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, принципы ее построения и функционирования определяет Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В качестве одного из видов государственной службы устанавливается государственная гражданская служба, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 2).

В соответствии с названным Федеральным законом организация государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в ведении субъекта Российской Федерации (пункт 4 статьи 2); должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 8); Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 9).

Пункт 2 статьи 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации - это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации устанавливаются в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В Республике Башкортостан действует принятый в соответствии с вышеназванным Федеральным законом Закон Республики Башкортостан от 18 июля 2005 года № 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан». Он определяет государственную гражданскую службу Республики Башкортостан как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Республики Башкортостан по обеспечению исполнения полномочий

государственных органов Республики Башкортостан, лиц, замещающих государственные должности Республики Башкортостан (часть 1 статьи 1).

Должности государственной гражданской службы Республики Башкортостан - должности, устанавливаемые Главой Республики Башкортостан с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность (часть 3 статьи 1 Закона Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан»).

Должности гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан. Должности гражданской службы в государственных органах, учреждаемые с учетом структуры этих органов и классифицируемые по категориям, группам должностей в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», составляют перечни должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан. Реестр должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан составляется с учетом принципов построения Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и утверждается указом Главы Республики Башкортостан (статья 4 Закона Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан»).

Указами Президента Республики Башкортостан: от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской

службы Республики Башкортостан» утвержден Реестр должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан; от 17 сентября 2011 года № УП-466 «Об утверждении Перечня государственных органов Республики Башкортостан, в которых осуществляется государственная гражданская служба Республики Башкортостан» утвержден Перечень государственных органов Республики Башкортостан, в которых осуществляется государственная гражданская служба Республики Башкортостан.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами (статья 42 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

На федеральном уровне отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения муниципальных служащих регулирует Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В Республике Башкортостан для реализации ее полномочий по регулированию отношений в сфере муниципальной службы принят Закон Республики Башкортостан от 16 июля 2007 года № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан». Он определяет муниципальную службу в Республике Башкортостан как профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора

(контракта). Должность муниципальной службы в Республике Башкортостан – это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность (части 1 и 2 статьи 2).

Вышеназванный закон вводит понятие муниципального служащего в Республике Башкортостан. Муниципальным служащим в Республике Башкортостан является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Республики Башкортостан, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (часть 1 статьи 4). Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан (статья 5).

Согласно Закону Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 года № 617-з «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» (статья 1) Реестр представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. Названный Закон регламентирует применение Реестра должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан и законодательство Республики Башкортостан о Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан (статьи 2 и 3).

2.2. Вопросы организации нотариальной деятельности в Республике Башкортостан в соответствии с Конституцией Российской Федерации,

Конституцией Республики Башкортостан, Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1 регулирует Закон Республики Башкортостан от 30 января 2017 года № 458-з «Об организации нотариальной деятельности в Республике Башкортостан». Согласно статье 2 (часть 1) данного Закона нотариат в Республике Башкортостан призван обеспечить в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Башкортостан защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Порядок наделения нотариуса полномочиями и приостановления, прекращения его полномочий, гарантии нотариальной деятельности, ограничения в деятельности нотариуса устанавливаются Основами законодательства Российской Федерации о нотариате. Увольнение нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде (часть 2 статьи 3 и часть 6 статьи 5 Закона Республики Башкортостан «Об организации нотариальной деятельности в Республике Башкортостан»).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения государственных нотариальных контор, определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, пределов нотариальных округов в границах территории субъекта Российской Федерации (подпункт 28 пункта 2 статьи 26.3).

В Республике Башкортостан организационное и ресурсное обеспечение деятельности государственных нотариальных контор осуществляется уполномоченным республиканским органом исполнительной власти в области нотариата; контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере нотариата, и его территориальные органы (часть 3 статьи 5 и часть 2 статьи 18 Закона Республики Башкортостан «Об организации нотариальной деятельности в Республике Башкортостан»).

3. Истребованными по конституционной жалобе материалами подтверждается, что Р.Т. Зиятдинов работал с 8 июля 1991 года по 29 октября 2003 года нотариусом Татышлинской государственной нотариальной конторы, затем с 15 ноября 2006 года по 29 апреля 2008 года - нотариусом в Бураевской государственной нотариальной конторе Республики Башкортостан.

Закон Республики Башкортостан от 13 июля 1993 года № ВС-18/11 «О нотариате», действовавший в период работы Р.Т. Зиятдинова в качестве нотариуса государственной нотариальной конторы, устанавливал, что «нотариальные действия в Республике Башкортостан совершают нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах или занимающиеся частной практикой. При совершении нотариальных действий нотариусы обладают равными правами и несут одинаковые обязанности независимо от того, работают ли они в государственной нотариальной конторе или занимаются частной практикой. Оформленные нотариусами документы имеют одинаковую юридическую силу» (часть вторая статьи 1 и часть третья статьи 2).

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (часть 1 статьи 16) определяют, что нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных

интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем, чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред. Должностные обязанности нотариуса предполагают его участие в возникновении и регулировании правовых отношений посредством консультирования их участников, составления и удостоверения официальных документов, оказания квалифицированной юридической помощи.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «осуществление нотариальных функций от имени государства в целях обеспечения конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает предъявление к ним особых (повышенных) требований, с тем, чтобы обеспечить независимое, объективное и беспристрастное исполнение нотариусами публичных функций на основании закона, что, как следует из статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, является одной из основных гарантий нотариальной деятельности» (Определение от 2 июля 2015 года № 1523-О).

На публично-правовой характер деятельности нотариусов указывают и нормы, закрепленные в международно-правовых документах. В резолюции Европейского парламента А3-0422/93 от 18 января 1994 года о положении и организации нотариата в двенадцати государствах-членах Сообщества отмечено, что в основе деятельности нотариуса лежит ряд основных общих характеристик, наиболее важными из которых являются: частичное делегирование нотариусу государственных полномочий для осуществления публичных функций в отношении подлинности договоров и доказательств; независимая государственно-публичная деятельность, осуществляемая в рамках свободной профессии, но находящаяся под контролем государства или утвержденного законодательством органа, уполномоченного государственными органами власти в части соблюдения требований, регулирующих нотариальные действия (параграф 3).

Тем самым, нотариальные действия, совершаемые от имени Российской Федерации как нотариусами, работающими в государственной нотариальной конторе, так и занимающимися частной практикой, являются публично значимыми действиями.

Вместе с тем, как показывает анализ вышеназванных федеральных и республиканских нормативных правовых актов, несмотря на некоторую общность юридической природы публично-правового статуса нотариуса и государственного гражданского (муниципального) служащего, их правовое положение характеризуется принципиальными различиями. Эти различия заключаются в требованиях, предъявляемых к кандидатам на замещение должности нотариуса и государственного (муниципального) служащего; в порядке наделения полномочиями и поступления на службу; в ограничениях и запретах, связанных с осуществлением профессиональных обязанностей; в процедуре увольнения и прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности; в порядке финансирования деятельности нотариусов, работающих в государственной нотариальной конторе и государственных гражданских (муниципальных) служащих Республики Башкортостан.

Основным же отличием данных видов деятельности является сама сущность профессиональных обязанностей нотариуса и государственного (муниципального) служащего: нотариусы в силу своего правового статуса не выполняют служебную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов Республики Башкортостан, лиц, замещающих государственные должности Республики Башкортостан и органов местного самоуправления, а в сферу деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Республики Башкортостан не входит защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариальных действий от имени Российской Федерации.

В силу функциональной специфики профессиональной деятельности нотариус, имея специальный публично-правовой статус и действуя от имени

государства, в то же время не является государственным органом, государственным служащим или должностным лицом; в своей работе он руководствуется Основами законодательства Российской Федерации о нотариате и Законом Республики Башкортостан «Об организации нотариальной деятельности в Республике Башкортостан», а действие Законов Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» и «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» на него не распространяется.

Такая особенность публично-правового статуса нотариуса признается и практикой судов общей юрисдикции. Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 14 декабря 2015 года № 25-КГ15-13 в правоприменении исходит из того, что Основы законодательства Российской Федерации о нотариате не относят нотариуса к числу органов государственной власти Российской Федерации либо должностных лиц, наделенных в установленном порядке полномочиями по выдаче документа, удостоверяющего личность гражданина.

Следовательно, установление единого механизма правового регулирования применительно к государственной гражданской (муниципальной) службе и нотариату нельзя признать обязательным; несмотря на некоторую схожесть публично-правовых характеристик, частично объединяющих правовое положение государственных гражданских (муниципальных) служащих и нотариусов, работающих в государственной нотариальной конторе, не исключается возможность социально оправданной дифференциации и различного подхода органов государственной власти республики в правовом регулировании отношений с их участием.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной им в своих решениях, принцип равенства всех перед законом гарантирует равные права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможность установления различных норм в отношении лиц, принадлежащих к другим

категориям. Поэтому конституционный принцип равенства не может считаться нарушенным, когда различия между теми или иными категориями лиц являются достаточными для того, чтобы предусмотреть для них различное правовое регулирование (Определения от 16 октября 2007 года № 650-О-О, от 16 февраля 2006 года № 52-О, от 24 ноября 2005 года № 424-О).

Таким образом, Конституционный Суд Республики Башкортостан, вопреки доводам Р.Т. Зиятдинова, не может признать неконституционными Закон Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 года № 617-з «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» и Указ Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан», поскольку содержащиеся в них положения в части невключения в реестры должности нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе, не противоречат Конституции Республики Башкортостан и не нарушают конституционные права и свободы граждан, а также провозглашенный ею конституционный принцип равенства.

Руководствуясь частью 1 статьи 4, статьями 75, 76, 77, 78, 81, 82 и 83 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», Конституционный Суд Республики Башкортостан

постановил:

1. Признать Закон Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 года № 617-з «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» и Указ Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан» в части невключения в реестры должности нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе, соответствующими Конституции Республики Башкортостан.

2. Конституционно-правовой смысл указанных нормативных правовых актов, выявленный Конституционным Судом Республики Башкортостан в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление не может быть пересмотрено иным судом, вступает в силу после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит опубликованию в «Ведомостях Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан», на «Официальном интернет-портале правовой информации Республики Башкортостан» (www.npa.bashkortostan.ru), в газетах «Республика Башкортостан», «Башкортостан», «Кызыл тан».

Конституционный Суд
Республики Башкортостан

№ 36-П

