

По делу о проверке конституционности Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской республики"

Постановление · № 18-П · от 30.09.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ИМЕНЕМ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона

Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года

"О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике"

и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской

Республики от 22 июля 1993 года "О порядке и сроках

проведения выборов судей Кабардино-Балкарской республики"

30 сентября 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, секретаря Ю.

Д. Рудкина, судей Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, Н. В. Селезнева,

О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева,

с участием представителя стороны, обратившейся с ходатайством в Конституционный Суд

Российской Федерации, В. И. Радченко - и. о. Председателя Верховного Суда Российской Федерации;

представителей Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики как стороны, принявшей

подлежащие проверке правовые акты, Х. М. Кармокова - Председателя Верховного Совета

Кабардино-Балкарской Республики, И. Б. Бечелова - председателя Комиссии Верховного Совета

Кабардино-Балкарской Республики по вопросам законодательства, законности и правопорядка,

обращения граждан и гласности, А. К. Шогенова - правового советника Секретариата Верховного

Совета Кабардино-Балкарской Республики,

руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1,

пунктом 4 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской

Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Кабардино-

Балкарской Республики от 18 мая 1993 года N 1461-XII-З "О статусе судей в Кабардино-Балкарской

Республике" и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993

года N 1545-XII-В "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской

Республики".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 и части первой статьи 59 Закона

о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство Верховного Суда Российской

Федерации, в котором содержится требование признать названные правовые акты не

соответствующими Конституции Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части третьей статьи 58 Закона о Конституционном Суде

Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют

ли проверяемые акты Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленного ею

разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе

Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика Т. Г. Морщаковой, объяснения сторон, изучив представленные письменные заключения и другие документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона О Конституционном Суде Российской Федерации,

у с т а н о в и л:

1. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" регулирует основополагающие институты судебной власти, в том числе гарантии ее исключительности и независимости, порядок формирования судейского корпуса, сроки судейских полномочий, а также основания и порядок их приостановления и прекращения. Названные вопросы являются предметом конституционного регулирования, которое конкретизируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации в федеральном законодательстве, в частности в Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации". Правовой статус судей - один из важнейших вопросов отраслевого законодательства о судоустройстве. Согласно Федеративному договору (Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) правовое регулирование судоустройства отнесено как к исключительной компетенции Российской Федерации (пункт "о" части первой статьи 1), так и к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации (пункт "к" части первой статьи II).

На конституционном федеральном уровне провозглашен принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, определена судебная система, закреплены независимость, неприкосновенность и несменяемость судей; установлено, что регулирование гарантий независимости и неприкосновенности судей, а также определение сроков их полномочий осуществляются только федеральным законом (статьи 163, 164, 165, 167 Конституции Российской Федерации).

Эти конституционные положения, устанавливая основы единого правового статуса судей в Российской Федерации, определяют ту сферу в правовом регулировании судоустройства, которая согласно Федеративному договору относится к исключительному ведению Российской Федерации. Кроме того, названные конституционные принципы обеспечивают действенную роль судебной власти как гаранта прав и свобод граждан. Регулирование же прав и свобод граждан согласно пункту "в" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации и пункту "в" части первой статьи 1 Федеративного договора также отнесено к ведению федеральных органов государственной власти.

В области исключительной компетенции федеральных органов государственной власти принимаются только федеральные законы, которые согласно части первой статьи V и части первой статьи VI Федеративного договора подлежат исполнению органами власти республики в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Республики в составе Российской Федерации не могут принимать законодательные акты в сфере исключительных федеральных полномочий, а, регулируя в области судоустройства вопросы, отнесенные к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик, должны обеспечивать соответствие своих нормативных актов Конституции Российской Федерации и тем федеральным законам, которые реализуют исключительную компетенцию Российской Федерации. При этом не соответствует установленному на основе Федеративного договора разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками в ее составе положение, при котором республиканский законодатель воспроизводит в республиканских законодательных актах федеральные законы,

принятые в сфере ведения Российской Федерации. Они действуют непосредственно и подлежат применению на всей территории Российской Федерации, в том числе на территории республик в ее составе, что вытекает из статьи 81 Конституции Российской Федерации, части первой статьи V и части первой статьи VI Федеративного договора. Распространение действия федеральных законов на территории республик специальными законодательными актами республик противоречит понятию исключительного федерального ведения и, кроме того, излишне с точки зрения экономии законодательных усилий и законодательной техники.

2. Закон Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" регулирует в основном именно вопросы, отнесенные к сфере ведения Российской Федерации. Многие его положения прямо повторяют нормы федерального законодательства. Однако при этом не обеспечено соответствие ряда содержащихся в нем решений Конституции Российской Федерации и Закону Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". Согласно Конституции Российской Федерации (часть восьмая статьи 164 в редакции Закона Российской Федерации от 9 декабря 1992 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России") полномочия судей в Российской Федерации не ограничены определенным сроком, если иное не установлено Конституцией и законами Российской Федерации, т. е. любое ограничение сроков полномочий судей относится к сфере исключительного ведения Российской Федерации и может быть осуществлено только федеральным законом.

Конституция Российской Федерации (часть третья статьи 164) ограничила пятилетним сроком полномочия мировых судей. Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 14 апреля 1993 года установил такой же пятилетний срок полномочий для судей районных (городских) народных судов, впервые избираемых на судейскую должность.

В противоречие с этими нормами статья 11 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" вводит дополнительные случаи ограничения сроков полномочий судей: установлены предельный возраст для пребывания в судейской должности (60 лет), а также пятилетний срок полномочий для судей, впервые избираемых в соответствии с данным республиканским Законом. Последнее означает, что срок полномочий всех судей, избранных на судейские должности после принятия этого Закона, будет ограничен пятью годами, что противоречит принципу несменяемости судей, закрепленному в части восьмой статьи 164 Конституции Российской Федерации и статье 12 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации".

Указанные нормы Закона Кабардино-Балкарской Республики приняты в нарушение федеральных конституционных положений о том, что ограничение срока судейских полномочий является исключительной прерогативой федерального законодателя, т. е. противоречат установленному Конституцией Российской Федерации разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Подобные законодательные акты не имеют юридической силы, так как согласно части первой статьи VI Федеративного договора в случае издания органами власти республики в составе Российской Федерации законов по вопросам, отнесенным к исключительному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, применяются федеральные законы.

3. В части первой статьи 167 Конституции Российской Федерации провозглашено, что судьи независимы и подчиняются только закону. В части четвертой статьи 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" говорится, что "судьи в своей деятельности по осуществлению правосудия (при рассмотрении конкретных дел и материалов) независимы, подчиняются только закону и никому не подотчетны". Отступая от текста Конституции Российской Федерации, такая формулировка сужает содержание конституционного принципа независимости судей, ограничивает его действие лишь временем рассмотрения конкретных дел и материалов, не содержит запрета вмешательства в судебную деятельность за пределами судебного

разбирательства и не исключает подотчетности судей вне судебного процесса.

Часть третья статьи 167 Конституции Российской Федерации определяет, что гарантии независимости судей устанавливаются законодательными актами Российской Федерации. Это обязывает законодателя республики в составе Российской Федерации сохранять тот уровень гарантий, который предусмотрен федеральным законом.

Специальным актом, регулирующим эти гарантии, является Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". В развитие части третьей статьи 167 Конституции в нем прямо указано, что гарантии независимости судей, установленные данным Законом, распространяются на всех судей в Российской Федерации и не могут быть отменены или снижены иными нормативными актами, принимаемыми федеральным или республиканским законодателем (часть четвертая статьи 9 Закона).

Часть четвертая статьи 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике", содержащая отличную от конституционной формулировку принципа независимости судей, является отступлением от указанного запрета.

4. Объем установленных Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" гарантий независимости судей ограничивается и в ряде других положений рассматриваемого Закона Кабардино-Балкарской Республики.

Существенно сужены пределы судейской неприкосновенности, закрепленной в статье 16 федерального Закона. Допускается привлечение судей к административной ответственности; правом возбудить уголовное дело в отношении судьи, а также принять решение о его аресте наделен Прокурор республики, в то время как согласно федеральному Закону это - исключительная прерогатива Генерального прокурора Российской Федерации; судья лишен права требовать рассмотрения возбужденного в отношении него уголовного дела Верховным Судом Российской Федерации (части вторая, третья, четвертая, седьмая статьи 16 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике").

5. Не соответствуют Закону Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и положения статей рассматриваемого Закона Кабардино-Балкарской Республики, закрепляющих основания и порядок приостановления и прекращения судейских полномочий, а также компетенцию органов судейского сообщества - квалификационных коллегий судей. Эти институты согласно федеральному законодательству также относятся к системе правовых гарантий независимости судей, что прямо закреплено в статье 9 федерального Закона, и, следовательно, не могут быть изменены республиканским законодателем в сторону, уменьшающую объем указанных гарантий. Между тем рассматриваемый Закон Кабардино-Балкарской Республики вводит такое дополнительное основание прекращения полномочий судьи, как обнаружившаяся профессиональная непригодность (пункт 11 части первой статьи 14), и предоставляет право принимать решение о прекращении полномочий судьи не органам судейского сообщества, каковыми являются квалификационные коллегии судей, как это предусмотрено статьей 14 федерального Закона, а Верховному Совету Кабардино-Балкарской Республики (часть вторая статьи 14). Предусматривается также новое основание для приостановления полномочий судьи, а именно невозможность их выполнения по уважительным причинам (пункт 5 части первой статьи 13). Данный Закон лишает судью предоставленного федеральным Законом права обжаловать решение о приостановлении судейских полномочий в Высшую квалификационную коллегию судей, а решение о прекращении полномочий судьи и о прекращении его отставки - в Верховный Суд Российской Федерации (часть четвертая статьи 13, часть вторая статьи 14, часть седьмая статьи 15 Закона Кабардино-Балкарской Республики, соответственно - часть четвертая статьи 13, часть четвертая статьи 14 и часть седьмая статьи 15 Закона Российской Федерации).

6. Непосредственно нарушают принцип независимости судей, сужают объем ее гарантий и не соответствуют Закону Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" также

часть третья статьи 5 рассматриваемого Закона Кабардино-Балкарской Республики, согласно которой персональный состав экзаменационной комиссии для кандидатов на судейские должности утверждается не органами судейского сообщества - квалификационными коллегиями судей, а Президиумом Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики; часть вторая статьи 8 Закона, устанавливающая, что судьи приносят присягу Верховному Совету Кабардино-Балкарской Республики. Такое расширение полномочий органов законодательной власти по отношению к судебной власти не соответствует закреплённому Конституцией Российской Федерации независимому положению последней в системе разделения властей и не может быть предметом правового регулирования на республиканском уровне, поскольку непосредственно связано с гарантиями судейской независимости.

7. Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", обеспечивая в сфере исключительной компетенции федерации единое правовое регулирование статуса судей, выделяет также вопросы, подлежащие решению в законодательных актах республик. В частности, относительно определения статуса судей установлено, что судьи судов республик в составе Российской Федерации наделяются полномочиями в порядке, предусмотренном законодательными актами этих республик (часть шестая статьи 6 Закона).

Согласно положениям статьи 6 федерального Закона порядок наделения судей полномочиями охватывает представление кандидатов и определение тех органов, которые осуществляют избрание на судейские должности. Рассматриваемый Закон Кабардино-Балкарской Республики устанавливает некоторые особые правила представления кандидатов на должность судьи. Согласно части третьей его статьи 6 право представлять кандидатов на должности народных судей предоставлено министру юстиции, а не председателю вышестоящего суда, как это предусмотрено в федеральном Законе.

Регулирование данного вопроса республиканскими законодательными актами не противоречит установленному статьями 72 и 81-1 Конституции Российской Федерации и Федеративным договором разграничению компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик. Оценка же его по другим основаниям, предусмотренным частью первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку согласно части третьей той же статьи конституционность нормативных актов высших государственных органов республик в составе Российской Федерации проверяется исключительно с точки зрения их соответствия закреплённому Конституцией разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации. Проверка по другим основаниям конституционности нормативных актов высших органов государственной власти республик в составе Российской Федерации является прерогативой органов конституционного судебного контроля республик в составе Российской Федерации. Конституционный суд Кабардино-Балкарской Республики вправе проверить конституционность и других положений Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике", содержащих иное, нежели в федеральном Законе, регулирование по вопросам, не относящимся к исключительному ведению Российской Федерации.

8. В ходатайстве Верховного Суда Российской Федерации по данному делу поставлен вопрос о признании неконституционным постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики". Согласно этому постановлению на очередной сессии Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики подлежат переизбранию в соответствии с Законом Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" все судьи республики независимо от того, истек ли установленный законом срок их полномочий.

Выборы действующего судейского корпуса в Кабардино-Балкарской Республике были проведены в соответствии с Законом СССР от 4 августа 1989 года "О статусе судей в СССР", который устанавливал десятилетний срок полномочий судей. Эти выборы состоялись в 1990 году, и

десятилетний срок полномочий судей Кабардино-Балкарской Республики к настоящему моменту не истек.

Часть восьмая статьи 164 Конституции Российской Федерации относит определение сроков полномочий судей к сфере ведения Российской Федерации. Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" не предусматривает в исчерпывающем перечне оснований прекращения полномочий судьи такого основания, как введение законодателем нового регулирования статуса судей.

В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации о введении в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" статья 11 данного Закона в ее редакции от 14 апреля 1993 года, устанавливающая сроки полномочий судей, подлежит применению к судьям, избранным после внесения в Конституцию Российской Федерации изменений от 9 декабря 1992 года. Ни в одном из этих актов не предусмотрено досрочное переизбрание судей, получивших свои полномочия в законном порядке на основе ранее действовавшего законодательства. Новые выборы судей в соответствии с Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" проводятся только на должности тех судей, срок полномочий которых, установленный законом, действовавшим на момент их избрания, истек (пункт 57 Закона Российской Федерации от 9 декабря 1992 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России").

Регулирование сроков полномочий судей согласно Конституции Российской Федерации относится к сфере исключительного ведения Российской Федерации и не может быть изменено республиканскими законодательными актами. Досрочное назначение выборов судей существенно ограничивает гарантии независимости судей, установление которых также относится согласно части третьей статьи 167 Конституции Российской Федерации к прерогативам федерального законодателя.

Постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года N 1545-XII-B, которым в противоречие с федеральным законодательством назначены досрочные выборы судей, не соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, частью третьей статьи 58, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующими пунктам "г", "о" части первой статьи 72, статьям 81, 81-5, части восьмой статьи 164, частям первой и третьей статьи 167 Конституции Российской Федерации, пунктам "г", "о" части первой статьи 1, части первой статьи У и части первой статьи VI Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации следующие положения Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике": часть четвертую статьи 1, часть третью статьи 5, часть вторую статьи 8, статью 11, пункт 5 части первой и часть четвертую статьи 13, пункты 2, 11 части первой и часть вторую статьи 14, часть седьмую статьи 15, части вторую, третью, четвертую и седьмую статьи 16 в той части, в какой названные положения противоречат Закону Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 14 апреля 1993 года.

2. Признать постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики" не соответствующим части восьмой статьи 164 Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.
3. Согласно статье 65 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации с момента вступления в силу настоящего Постановления указанные в его пункте 1 положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" и постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики" считаются недействующими, а постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики "О порядке введения в действие Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" в части, касающейся положений названного Закона, признанных не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивает силу.
4. Признать, что положения Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике", воспроизводящие те нормы Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 14 апреля 1993 года, принятие которых согласно Конституции Российской Федерации и Федеративному договору относится к исключительному ведению Российской Федерации, не имеют самостоятельного юридического значения, поскольку Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в этой части действует непосредственно на всей территории Российской Федерации.
5. Исходя из Федеративного договора Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) обратить внимание федеральных органов государственной власти на необходимость разработки механизма согласования правового регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.
6. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.
7. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Российской газете".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю. Д. Рудкин

№ 18-П