

По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина В.Н.Рагозина

Постановление · № 6-П · от 24.03.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина В.Н.Рагозина

город Санкт-Петербург 24 марта 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи Н.С.Бондаря, судей Г.А.Гаджиева, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина В.Н.Рагозина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.Н.Рагозина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н.Пирожкова, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и от Совета судей Российской Федерации - судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.Г.Першутова, от Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации - В.Ф.Попондопуло, от Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации - Т.Д.Чеховской, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации", определяя порядок наделения судей полномочиями, включая рассмотрение квалификационной коллегией судей заявлений о рекомендации на вакантную должность судьи,

предусматривает, в частности, что в случае, если ни один из граждан, претендующих на должность судьи, не соответствует требованиям к кандидатам на должность судьи, предъявляемым данным Законом, квалификационная коллегия судей принимает в отношении каждого из этих граждан мотивированное решение об отказе в рекомендации на должность судьи; решение квалификационной коллегии судей о рекомендации кандидатом на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке, если коллегией нарушен установленный данным Законом порядок отбора претендентов на должность судьи; решение об отказе в рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения (пункт 8 статьи 5); назначение кандидатов на должности судей производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей (пункт 6 статьи 6). Порядок принятия решений квалификационными коллегиями судей установлен статьей 23 Федерального закона от 14 марта 2002 года N 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", согласно пункту 1 которой решение квалификационной коллегии судей считается принятым, если за него проголосовали более половины членов коллегии, принимавших участие в заседании, при условии, что на заседании присутствовали более половины членов коллегии.

Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин В.Н.Рагозин Указом Президента Российской Федерации от 3 декабря 2003 года был назначен на должность судьи Арбитражного суда Республики Коми на трехлетний срок полномочий. В объявленном в связи с истечением этого срока конкурсе на замещение вакантной должности судьи Арбитражного суда Республики Коми он участвовал в качестве единственного кандидата. Квалификационная коллегия судей Республики Коми, рассмотрев заявление В.Н.Рагозина, изучив представленные им в соответствии с пунктом 6 статьи 5 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" документы, заслушав председателя и заместителя председателя Арбитражного суда Республики Коми, давших ему положительную характеристику, заключением от 18 октября 2006 года не рекомендовала его на должность судьи Арбитражного суда Республики Коми, как не прошедшего конкурс и не набравшего необходимого числа голосов. Верховный суд Республики Коми решением от 6 декабря 2006 года, оставленным без изменения судами кассационной и надзорной инстанций, отказал В.Н.Рагозину в удовлетворении заявления о признании заключения квалификационной коллегии судей Республики Коми незаконным.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения - по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, - позволяют квалификационным коллегиям судей, мотивируя свое решение исключительно результатами голосования, отказывать в рекомендации на должность без ограничения срока полномочий судье, ранее назначенному на эту должность на трехлетний срок полномочий, соответствующему установленным законом требованиям и являющемуся единственным кандидатом на данную должность, чем нарушают принципы справедливости и равенства в реализации гражданами права на равный доступ к государственной службе, а также гарантии права на судебную защиту и, следовательно, противоречат статьям 19 (часть 2), 32 (часть 4) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации. При этом конституционность самого института назначения судей на трехлетний срок полномочий заявителем не оспаривается.

Таким образом, находящиеся в нормативном единстве положения пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" - в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той части, в какой ими регулируется принятие квалификационной коллегией судей решения об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий, в том числе при отсутствии

других кандидатов на данную должность.

2. Провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина - обязанностью государства, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, обеспечение их правосудием (статьи 2, 18 и 46 (часть 1) и устанавливает, что в Российской Федерации органы судебной власти самостоятельны (статья 10), судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, несменяемы и неприкосновенны (статьи 120 (часть 1), 121 (часть 1) и 122 (часть 1). Данные конституционные положения корреспондируют положению пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Исходя из конституционно-правового статуса судей, predetermined тем, что судьи реализуют публично-правовые цели правосудия, федеральный законодатель вправе предъявлять к ним как носителям судебной власти особые квалификационные и иные требования, в том числе морально-нравственные, и, соответственно, устанавливать порядок формирования судейского корпуса, обеспечивающий отбор кандидатов, отвечающих этим требованиям. Такой подход согласуется с международными рекомендациями в сфере правосудия, которые называют в ряду качеств судьи, способствующих укреплению доверия общества к судебной власти и имеющих первостепенное значение для поддержания ее независимости, беспристрастность, честность, соответствие установленным стандартам компетентности, поведения и добросовестности (пункты 1.6, 2.2, 3.1 и 6.7 Бангалорских принципов поведения судей, одобренных резолюцией Экономического и Социального Совета ООН 2006/23 от 27 июля 2006 года).

Соответствующая компетенция федерального законодателя вытекает из статьи 119 Конституции Российской Федерации, предусматривающей помимо общих положений о необходимых для замещения должности судьи минимальном возрасте, образовании и стаже работы по юридической профессии возможность введения федеральным законом дополнительных требований к судьям судов Российской Федерации, и статьи 121 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. При этом, однако, законодательная регламентация статуса судьи, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 28 февраля 2008 года N 3-П, не должна ставить судью в зависимое, подчиненное положение и нарушать принципы самостоятельности и независимости судебной власти, несменяемости и неприкосновенности судей.

3. Согласно Закону Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" федеральный судья (за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации) в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи (пункт 2 статьи 11); не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока полномочий судьи соответствующая квалификационная коллегия судей объявляет об открытии вакансии судьи в средствах массовой информации (пункт 8 статьи 6); судья, полномочия которого прекращены в связи с истечением их срока, в случае, если соответствующая квалификационная коллегия судей отказала ему в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий, продолжает осуществлять свои полномочия до окончания рассмотрения по существу дела, начатого с его участием, либо до первого назначения судьи в данный суд (пункт 6 статьи 11).

По смыслу названных законоположений в их взаимосвязи, судья, первоначально назначенный на

трехлетний срок полномочий и претендующий в связи с его истечением на назначение на должность без ограничения срока полномочий, в полном объеме обладает статусом судьи как носителя судебной власти. Такое принципиальное отличие его от кандидата, впервые претендующего на должность судьи, не может не учитываться в правовом регулировании, предусматривающем отбор кандидатов на должность судьи на конкурсной основе. Данный вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой трехлетний срок полномочий впервые назначенных судей по своей правовой природе имеет, по существу, значение предварительного испытательного срока, направленного, в частности, на выявление причин, которые могут препятствовать дальнейшему назначению того или иного судьи на должность и которыми должны обосновываться решения соответствующих органов и должностных лиц об отказе в представлении для назначения судьи на должность без ограничения срока полномочий (определения от 1 декабря 1999 года N 210-О, от 19 апреля 2000 года N 87-О, от 5 октября 2000 года N 219-О и др.).

4. Назначение на должность судьи, как следует из пунктов 3 и 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", производится Президентом Российской Федерации только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей, полномочия которой установлены Федеральным законом "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации".

В соответствии с названным Федеральным законом квалификационные коллегии судей в числе других органов судейского сообщества призваны оказывать содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства, защищать права и законные интересы судей, принимать участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности, утверждать авторитет судебной власти, обеспечивать выполнение судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики (статьи 3 и 4); свою деятельность они осуществляют коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность (пункт 1 статьи 5); при этом квалификационные коллегии судей не подотчетны органам, их избравшим, за принятые ими решения (пункт 2 статьи 5). Как указано в статье 1 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей (утверждено Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 года), квалификационная коллегия судей является органом судейского сообщества, наделенным государственно-властными полномочиями в целях выполнения задач, установленных федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Приведенные нормативные положения корреспондируют пунктам 1.3 и 3.3 Европейской хартии о статусе судей от 10 июля 1998 года, характеризующим инстанцию, уполномоченную участвовать в решении вопроса о назначении на должность судьи, в том числе если процедура отбора судей предусматривает испытательный срок, как независимую от исполнительной и законодательной власти инстанцию, не менее половины членов которой составляют судьи и которая принимает решения, предполагающие обоснование предложений относительно как рекомендации на должность, так и отказа в рекомендации).

Наделяя квалификационные коллегии судей публично-правовыми полномочиями, осуществляя которые они участвуют в формировании судейского корпуса, федеральный законодатель преследовал цель обеспечения конституционно-правового статуса судей и выполнения задач, стоящих перед судебной властью. Тем самым предполагается, что квалификационные коллегии судей должны принимать законные, обоснованные и справедливые решения, которые соответствуют публичным интересам формирования судейского корпуса, отвечающего высоким профессиональным и нравственным требованиям, и что их неподотчетность в связи с принимаемыми решениями, включая заключения относительно рекомендации на должность судьи, не означает, что эти решения могут быть произвольными.

5. Как следует из статьи 119 Конституции Российской Федерации, профессиональным и иным требованиям, установленным для судей судов Российской Федерации федеральным законом, должен соответствовать и судья, трехлетний срок полномочий которого истекает и который претендует на должность судьи без ограничения срока полномочий. В таких случаях - исходя из правовой природы трехлетнего срока полномочий судьи как имеющего, по существу, значение предварительного испытательного срока - основанием для рекомендации или для отказа в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий фактически является не само по себе истечение первоначального срока полномочий конкретного судьи, а оценка его профессиональных и нравственных качеств. В силу этого при подаче заявления в соответствующую квалификационную коллегию судей наряду с документами об образовании, состоянии здоровья, доходах, как того требует статья 5 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", судья представляет характеристику, отражающую его деятельность по осуществлению правосудия, включая сведения о количестве рассмотренных за три года дел и качестве принятых решений. По результатам рассмотрения представленных материалов квалификационная коллегия судей с соблюдением требований пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" в процедуре голосования принимает мотивированное решение о рекомендации или об отказе в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий (пункт 8 статьи 5 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", пункт 2 статьи 19 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"). При этом, как установлено в Положении о порядке работы квалификационных коллегий судей, она не вправе руководствоваться предположительной, непроверенной или недостоверной информацией (пункт 2 статьи 19, пункты 11 и 12 статьи 21). Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации отказ в представлении для назначения судьи на должность без ограничения срока полномочий должен мотивироваться объективными обстоятельствами, которые препятствуют такому назначению и которые, соответственно, были выявлены в течение трехлетнего срока осуществления полномочий впервые назначенным судьей, а значит, отрицательное заключение квалификационной коллегии судей не может быть произвольным и необоснованным, т. е. в нем должны быть указаны причины и основания, которые могут быть в дальнейшем проверены судом по существу (Постановление от 28 февраля 2008 года N 3-П, определения от 1 декабря 1999 года N 210-О, от 19 апреля 2000 года N 87-О, от 21 декабря 2000 года N 272-О, от 5 октября 2001 года N 199-О, от 12 июля 2006 года N 263-О и др.).

Учитывая приведенную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, голосование членов квалификационной коллегии судей, будучи процедурной формой принятия решения относительно рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий, вместе с тем не может не основываться на всесторонней оценке профессиональных и нравственных качеств кандидата и, следовательно, не может быть немотивированным. Необходимость отражения в решении не только результатов голосования членов квалификационной коллегии судей, но и причин, препятствующих назначению судьи на должность, вытекает и из положения пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", закрепляющего в порядке конкретизации статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации право на обжалование в суд решений квалификационных коллегий судей об отказе в рекомендации на должность судьи как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения. Иное превращало бы конституционное право на судебную защиту в формальность, поскольку суд при рассмотрении соответствующей жалобы лишался бы возможности проверить обоснованность решения, оценить мотивы его принятия, без чего не могут быть обеспечены ни равенство перед законом и судом, ни самостоятельность судебной власти при осуществлении возложенной на нее функции правосудия.

6. Таким образом, положения пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - предполагают, что принимаемое квалификационной коллегией судей в процедуре голосования решение об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий должно быть мотивированным, т. е. содержать указание на причины, наличие которых препятствует его назначению на должность, что позволяет обеспечить судебную проверку законности и обоснованности данного решения по существу.

Иное не соответствовало бы требованию об установлении федеральным законом допустимых, согласующихся с закрепленной статьей 121 Конституции Российской Федерации принципом несменяемости судей, оснований отказа в рекомендации для назначения судьи по истечении первоначального трехлетнего срока полномочий на ту же должность без ограничения срока полномочий, фактически приводило бы к прекращению статуса судьи по произвольным мотивам, препятствовало бы - в нарушение статьи 19 Конституции Российской Федерации - доступу на равных условиях к осуществлению профессиональной деятельности судьи и в конечном счете не обеспечивало бы надлежащую реализацию принципов самостоятельности судебной власти и независимости судей (статьи 10 и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации).

Исходя из конституционной ответственности государства за формирование судейского корпуса, призванного осуществлять судебную власть самостоятельно и независимо, федеральный законодатель в целях совершенствования правового регулирования вправе в рамках своих дискреционных полномочий установить иной порядок назначения судей на должность без ограничения срока полномочий, основываясь при этом на требованиях Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе выраженных в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения предполагают, что принимаемое квалификационной коллегией судей в процедуре голосования решение об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий должно быть мотивированным, т. е. содержать указание на причины, наличие которых препятствует его назначению на должность судьи и которые, соответственно, могут стать предметом судебного контроля при проверке законности и обоснованности данного решения по существу.

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Рагозина Владимира Николаевича на основании положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской

Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и пункта 1 статьи 23 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в обычном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

№ 6-П