

По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками

Постановление · № 16-П · от 15.09.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Указа Президента

Российской Федерации от 15 марта 1993 года "О реформировании

военных структур, пограничных и внутренних войск на

территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и

государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками

15 сентября 1993 года, город Москва

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

Председателя Н. В. Витрука, секретаря Ю. Д. Рудкина, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г.

А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И.

Тиунова, Б. С. Эбзеева,

с участием представителей стороны, направившей ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, С. В. Володина - первого заместителя заведующего юридическим отделом Верховного Совета Российской Федерации, В. Г. Вишнякова - доктора юридических наук; представителя стороны, издавшей рассматриваемый Указ, В. А. Михайлова - заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей, руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, частью второй статьи 32, пунктом 3 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года N 341 "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками.

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство Верховного Совета Российской Федерации, в котором содержится требование признать названный Указ Президента Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации в части, касающейся несения военной службы казаками.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли названный Указ в части, касающейся несения военной службы казаками, Конституции Российской Федерации с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, закрепленного Конституцией Российской Федерации

разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика Б. С. Эбзеева, объяснения сторон, показания экспертов, изучив представленные 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. Президент Российской Федерации 15 марта 1993 года издал Указ N 341 "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества", которым, в частности, установлено, что казаки проходят военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил Российской Федерации, пограничных войск Министерства безопасности Российской Федерации, специальных казачьих моторизованных воинских частях и частях оперативного назначения внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 февраля 1993 года "О воинской обязанности и военной службе" и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Министерством обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации предписывается утвердить перечень казачьих соединений и частей в рамках существующих структур и численности названных войск; внести в установленном порядке предложения по присвоению казачьим соединениям и частям традиционных казачьих наименований и по дополнению действующих законодательных актов нормами, предусматривающими учреждение казачьих воинских званий, парадной формы одежды и отличительных знаков; при подготовке проектов общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации и проекта закона о формировании и подготовке резерва Вооруженных Сил, федеральных органов безопасности и пограничных войск Российской Федерации учесть предложения казачества.

По мнению ходатайствующей стороны, рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации устанавливает особый порядок несения военной службы казаками и в силу этого не соответствует статьям 1, 3, 29, 67-10, 104, 109, 121-5, 121-8 Конституции Российской Федерации с точки зрения разделения властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

2. Законом РСФСР от 26 апреля 1991 года "О реабилитации репрессированных народов" казачество как исторически сложившаяся культурно-этническая общность признано репрессированным. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 года N 632 "О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества" и постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года "О реабилитации казачества" в целях восстановления исторической справедливости и полной реабилитации казачества предусматривается поэтапное экономическое и культурное возрождение казачества, даются поручения и рекомендации Правительству и ряду министерств Российской Федерации о разработке государственной программы возрождения российского казачества.

В частности, пункт 3 названного постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года предусматривает возрождение, в пределах действующего законодательства, традиционного для казачества несения военной службы в частях Вооруженных Сил и пограничных войск Российской Федерации, а пунктом 7 Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 года N 632 министерствам обороны и внутренних дел Российской Федерации совместно с другими заинтересованными органами поручается внести предложения о порядке и особенностях прохождения представителями казачества военной службы, а также охраны границы и общественного порядка.

Таким образом, рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации основывается на ранее принятых актах и формирует механизм их реализации.

Из Указа не следует, что им установлен особый порядок прохождения военной службы казаками, как это утверждается ходатайствующей стороной. Напротив, в нем указано, что казаки проходят военную службу в соответствии с Законом Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе" и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Это согласуется со статьей 67-10 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что граждане России несут военную службу в соответствии с федеральным законом.

Согласно статье 29 Конституции Российской Федерации правила призыва на военную службу и ее несение военнослужащими устанавливаются законом. Это конституционное положение реализовано в Законах Российской Федерации от 11 февраля 1993 года "О воинской обязанности и военной службе" и от 24 сентября 1992 года "Об обороне", регулирующих порядок призыва, воинского учета и подготовки граждан к военной службе.

Осуществление закрепленных в данных нормативных актах мер по комплектованию Вооруженных Сил возложено на органы исполнительной власти. Так, в соответствии с частью второй статьи 8 Закона Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе" комиссия по постановке граждан на воинский учет утверждается решением главы местной администрации; в соответствии с частью первой статьи 23 Закона призыв граждан на военную службу организует глава администрации района или города совместно с военным комиссаром района или города. Этим нормам соответствует положение Указа, регламентирующее вопросы организации воинского учета и призыва на военную службу казаков. Рекомендованные главам администраций на территориях компактного проживания казачества меры по подготовке молодежи к военной службе также основаны на положениях раздела III Закона. Участие представителей казачества в решении вопросов комплектования Вооруженных Сил не противоречит и статье 26 Закона, которая предусматривает возможность включения в состав призывных комиссий наряду с должностными лицами также иных лиц.

Таким образом, вопросы организации воинского учета и подготовки казаков к военной службе, их призыва на военную службу и учебные сборы, а также несения ими военной службы решаются в Указе в соответствии с действующим законодательством; каких-либо привилегий и преимуществ, как полагает ходатайствующая сторона, для них не предусматривается; в полной мере сохраняется для казаков экстерриториальный принцип комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, установленный в части первой статьи 12 Закона Российской Федерации "Об обороне".

3. Положение пункта 2 рассматриваемого Указа, устанавливающее, что казаки проходят военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил Российской Федерации, пограничных войск Министерства безопасности Российской Федерации, специальных казачьих моторизованных воинских частях и частях оперативного назначения внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, соответствует постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года "О реабилитации казачества". Данным актом Правительству было рекомендовано до 1 ноября 1992 года разработать нормативные акты, регулирующие порядок применения признанных за казачеством прав, в том числе касающихся несения военной службы в частях Вооруженных Сил и пограничных войск Российской Федерации. Кроме того, в части второй пункта 3 этого постановления предусмотрено, что признанные за казачеством права, в том числе на несение военной службы, обеспечиваются Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик в составе Российской Федерации, краевыми, областными Советами народных депутатов, Советами народных депутатов автономной области, автономных округов, Московским и Санкт-Петербургским городскими Советами народных депутатов и исполнительными органами соответствующих уровней.

4. Пункт 3, подпункты "в" и "г" пункта 5 рассматриваемого Указа предписывают министерствам обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации внести в установленном порядке предложения по присвоению казачьим соединениям и частям традиционных казачьих наименований

и по дополнению законодательных актов нормами, предусматривающими учреждение казачьих воинских званий, парадной формы одежды и отличительных знаков; при подготовке проектов общевойсковых уставов Вооруженных Сил Российской Федерации и проекта закона о формировании и подготовке резерва Вооруженных Сил, федеральных органов безопасности и пограничных войск Российской Федерации учесть предложения казачества.

Президент Российской Федерации, который согласно пункту 6 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации, Закону Российской Федерации от 22 декабря 1992 года "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" руководит деятельностью Правительства и принимает в рамках действующего законодательства меры для эффективного осуществления Правительством своих полномочий, правомочен давать соответствующие поручения Правительству и министерствам, оформлять их в виде указа или распоряжения. Следовательно, Президент Российской Федерации правомерно возлагает на соответствующие министерства подготовку предложений, в том числе в области обороны и обеспечения государственной безопасности Российской Федерации, реализация которых связана с их оформлением актами Верховного Совета и Правительства Российской Федерации.

Одновременно пунктом 3 рассматриваемого Указа министерствам обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации предписывается утвердить перечень казачьих соединений и частей в рамках существующих структур и численности войск. Данное предписание не изменяет состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации и не противоречит, в частности, статье 11 Закона Российской Федерации "Об обороне", согласно которой Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из органов управления, объединений, соединений, воинских частей, учреждений, военных академий, институтов и училищ, и статье 4 Закона Российской Федерации от 24 сентября 1992 года "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", согласно которой внутренние войска МВД Российской Федерации состоят из воинских частей оперативного назначения и специальных моторизованных воинских частей.

Президент Российской Федерации, являясь высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти в Российской Федерации (часть первая статьи 121-1 Конституции Российской Федерации), согласно абзацу первому пункта 11 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности страны. Согласно части первой статьи 12 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О безопасности" силы и средства безопасности создаются и развиваются в Российской Федерации в соответствии с решениями Верховного Совета, указами Президента Российской Федерации, программами обеспечения безопасности, а Вооруженные Силы, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, пограничные войска и внутренние войска входят в состав сил обеспечения безопасности.

Возможность принятия Президентом Российской Федерации (в пределах предусмотренных законодательством полномочий) правовых актов в данной сфере вытекает и из статьи 2 Закона Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе", часть первая которой определяет, что "законодательство Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе основывается на Конституции (Основном Законе) Российской Федерации, включает Закон Российской Федерации "Об обороне", настоящий Закон, а также другие законы Российской Федерации и иные правовые акты органов государственной власти и управления, местных Советов народных депутатов, местной администрации, принятые в пределах их полномочий".

Таким образом, рассматриваемым Указом Президента Российской Федерации не устанавливается особый порядок несения военной службы казаками и не создаются новые виды воинских соединений и частей, существующим воинским соединениям и частям не присваиваются традиционные казачьи наименования, а в законодательство не вводятся новые нормы о казачьих воинских званиях, парадной форме одежды и не меняются правила воинского учета и призыва граждан на военную

службу. Расширительное истолкование Указа Президента Российской Федерации в смысле предоставления казакам привилегий и льгот в несении службы, не предусмотренных законами Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации и конкретизирующему ее законодательству в области обороны и обеспечения государственной безопасности.

Рассмотрение во взаимосвязи норм Конституции и законов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками, соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации (статьи 1, 3, 4, 109, 121-1, 121-5 и 121-8).

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5 и 6 части первой статьи 58 и пунктом 1 части первой статьи 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать пункты 2 и 3, подпункты "в", "г" пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года N 341 "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества", касающиеся несения военной службы казаками, соответствующими Конституции Российской Федерации.

2. 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.

3. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения, а также в "Российской газете".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю. Д. Рудкин

N 16-П