

По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Постановление · № 2-П · от 31.01.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва 31 января 2008 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, с участием заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Л.Слесарева - представителя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, представителя Государственной Думы - кандидата юридических наук Д.Д.Цабрия, 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 2) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении

изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение. Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Совета судей Российской Федерации - Л.Н.Майковой, от Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации - Е.В.Голошумова, от Министерства регионального развития Российской Федерации - С.А.Крайнева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Пунктом 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в статью 19 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года N 3132-I "О статусе судей в Российской Федерации" был внесен ряд изменений. В частности, пунктом 3 данной статьи в новой редакции предусматривается, что судьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями с учетом права судьи на дополнительную площадь в размере 20 кв. метров или в виде отдельной комнаты, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации просит признать названное законоположение не соответствующим статьям 10, 19 (части 1 и 2), 40 (часть 3), 55 (часть 2), 76 (часть 3) и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителя, содержащееся в нем правовое регулирование лишило судей материальных гарантий обеспечения их независимости и самостоятельности, которые закреплялись статьей 19 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в прежней редакции, обязывавшей местную администрацию предоставлять нуждающимся в улучшении жилищных условий судьям благоустроенные жилые помещения во внеочередном порядке и передавать им эти помещения в собственность бесплатно, и снизило уровень нормативного закрепления этих гарантий, наделив правом определять порядок обеспечения судей жильем Правительство Российской Федерации.

В соответствии с частью третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является нормативное положение, содержащееся в пункте 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, как устанавливающее новый механизм правового регулирования обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет в числе основ конституционного строя Российской Федерации осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 10).

Гарантии самостоятельности органов судебной власти установлены непосредственно в Конституции Российской Федерации, в частности в статьях 118, 120 и 124, и конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (статьи 4, 5, 11 и 33), которому в силу статьи 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации не могут противоречить федеральные законы, принимаемые в целях обеспечения полного и независимого осуществления правосудия. Тем самым определяется высокий уровень правовой защиты указанных гарантий, включая гарантии независимости и беспристрастности судей и их конституционного статуса.

2.1. Обращаясь к вопросу о конституционном статусе судей в Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 7 марта 1996 года N 6-П, от 17 июля 1998 года N 23-П, от 19 февраля 2002 года N 5-П, а также в Определении от 15 февраля 2005 года N 1-О сформулировал следующие правовые позиции.

Статус судьи определяется Конституцией Российской Федерации (статьи 118, 119, 120, 121, 122 и 124), с тем чтобы гарантировать осуществление правосудия независимым и беспристрастным судом. Общество и государство, предъявляя к судье и его профессиональной деятельности высокие требования, вправе и обязаны обеспечить ему дополнительные гарантии надлежащего осуществления деятельности по отправлению правосудия, что позволяет сохранять доверие к его независимости и беспристрастности. Статус судьи является не личной привилегией, а средством, призванным обеспечивать каждому действительную защиту его прав и свобод правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации), служит гарантией общего конституционного статуса личности и в качестве таковой подлежит конституционно-правовой защите, уровень которой не должен снижаться по отношению к ранее достигнутому.

Данное требование прямо закреплено в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации", согласно части 4 статьи 5 которого во взаимосвязи с его статьей 11 в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей, в том числе гарантии их материального и социально-бытового обеспечения. Из этого исходит и Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", положения которого, основанные на Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации", являются базовыми и, следовательно, исключают в ходе последующей конкретизации и развития ограничение или снижение уровня установленных ими гарантий, к числу которых федеральный законодатель относит право судьи, нуждающегося в улучшении жилищных условий, на обеспечение за счет средств федерального бюджета благоустроенным жилым помещением.

2.2. Органы судебной власти - единственные в Российской Федерации органы государственной власти, порядок финансирования которых определен непосредственно в Конституции Российской Федерации (статья 124), с тем чтобы производимым только из федерального бюджета финансированием судов гарантировалась возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Это означает, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июля 1998 года N 23-П, что финансирование судов должно производиться в порядке и объеме, обеспечивающих надлежащие экономические условия осуществления судебной власти на основе положений Конституции Российской Федерации. Конкретизируя закрепленную статьей 124 Конституции Российской Федерации гарантию, статья 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"

предусматривает, в частности, что финансирование судов осуществляется на основе нормативов, утвержденных федеральным законом. Устанавливающий эти нормативы Федеральный закон от 10 февраля 1999 года N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации" закрепляет в статье 4, что суды Российской Федерации самостоятельно распоряжаются средствами, выделенными на обеспечение их деятельности, в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, финансирование судов не может произвольно определяться по усмотрению законодательной или исполнительной власти, поскольку необходимые расходы федерального бюджета на суды защищены непосредственно самой Конституцией Российской Федерации и не могут быть ниже такого уровня, который обеспечивал бы выполнение ее требований.

3. Внося пунктом 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ изменения в регламентирующую материальное обеспечение судей статью 19 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", федеральный законодатель определил, что нуждающиеся в улучшении жилищных условий судьи обеспечиваются жилыми помещениями, которые приобретаются за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение полномочия, возложенного на него федеральным законом, Правительством Российской Федерации было издано постановление от 6 декабря 2005 года N 737 "О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей прокуратуры, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями в 2005 году". Согласно его пункту 1 ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на 2005 год Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации и Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации на улучшение жилищных условий судей, прокуроров и следователей прокуратуры, используются этими органами на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещений для указанной категории лиц с отнесением к специализированному жилищному фонду Российской Федерации. Постановлениями от 17 июля 2006 года N 440 и от 23 февраля 2007 года N 126 Правительство Российской Федерации пролонгировало действие данной нормы на 2006 и 2007 годы.

Таким образом, федеральный законодатель отменил ранее установленный им механизм предоставления местными администрациями судьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилых помещений в течение шестимесячного срока во внеочередном порядке за счет бюджетных средств, включая передачу им этих помещений в собственность бесплатно, и делегировал полномочие по обеспечению реализации соответствующей гарантии независимости судей Правительству Российской Федерации, никак не определив границы этого полномочия. Правительство Российской Федерации, в свою очередь, урегулировало указанными подзаконными актами порядок использования средств федерального бюджета, выделяемых на улучшение жилищных условий судей, и некоторые элементы правового режима, распространяющегося на передаваемые им жилые помещения.

3.1. Из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с действующим правовым регулированием. По смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статей 114 (пункт "ж" части 1) и 115 (часть 1) и Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия.

Иное означало бы, что законодатель может передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации). При этом предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к исключительной прерогативе законодателя.

В силу приведенных правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 6 апреля 2004 года N 7-П, от 14 июля 2005 года N 8-П и от 28 февраля 2006 года N 2-П, федеральный законодатель, наделив Правительство Российской Федерации полномочием по установлению порядка обеспечения нуждающихся в улучшении жилищных условий судей жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета, должен был во всяком случае определить критерии, на основе которых Правительство Российской Федерации во исполнение данного ему поручения вправе принимать нормативно-обязывающие решения и при наличии которых делегирование Правительству Российской Федерации полномочия по конкретизации предписаний федерального законодателя не может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 118, 119, 120, 121, 122 и 124, а также статье 40 (часть 3).

3.2. Конституционные гарантии независимости судей и вытекающее из них законодательно закрепленное требование о предоставлении судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу, предопределяют обязанность именно федерального законодателя установить надлежащий правовой механизм реализации данного требования.

По смыслу положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", прежде всего его статьи 5, Федерального закона "О финансировании судов Российской Федерации" и Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в их нормативном единстве, принципы, базовые стандарты и основные условия обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, подлежат установлению непосредственно в федеральном законе. В частности, он должен был бы определить четкие и недвусмысленные критерии, на основании которых судья может быть признан нуждающимся в улучшении жилищных условий, сроки предоставления и правовой режим жилых помещений, а также порядок введения в действие соответствующих законодательных норм по кругу лиц, не допуская снижения общего уровня ранее установленного материального обеспечения.

Эти вопросы - поскольку они подлежат урегулированию самим федеральным законодателем - не могут быть предметом делегирования Правительству Российской Федерации и разрешаться по его усмотрению. Однако в данном случае федеральный законодатель не осуществил надлежащее регулирование, в рамках которого Правительство Российской Федерации могло бы реализовать соответствующее полномочие. При отсутствии такого законодательного регулирования неопределенное по своему содержанию положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в нарушение принципа верховенства закона создало возможность неосновательного расширения компетенции Правительства Российской Федерации и тем самым - снижения уровня гарантий материального обеспечения судей как неотъемлемого элемента их конституционного статуса.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 118, 120 (часть 1)

и 124, положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в той мере, в какой оно в силу своей неопределенности создает возможность неосновательного расширения компетенции Правительства Российской Федерации и тем самым - снижения уровня гарантий материального обеспечения судей.

2. Федеральный законодатель - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - обязан надлежащим образом установить порядок обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

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

4. 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
N 2-П