

По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"

Определение · № 491-О · от 27.12.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"

город Москва 27 декабря 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, 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, заслушав в пленарном заседании заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Санкт-Петербургского городского суда,

у с т а н о в и л:

1. В производстве Санкт-Петербургского городского суда находится дело по заявлению граждан Ю.В.Карпенко и И.Н.Половцева о признании недействующими отдельных положений статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 27 мая 2005 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга "Об Уставном суде Санкт-Петербурга" на том основании, что изменения, внесенные им в механизм формирования Уставного суда Санкт-Петербурга и его компетенцию, противоречат нормам федеральных законов, влияют на независимость и беспристрастность этого суда, что может привести к нарушению права граждан на судебную защиту, а также о признании Закона в целом не соответствующим федеральному законодательству по порядку принятия. Кроме того, Ю.В.Карпенко считает, что закрепленные оспариваемым Законом требования к кандидату на должность судьи Уставного суда Санкт-Петербурга (иметь безупречную репутацию и признанную высокую квалификацию в области права) и процедура выдвижения кандидатов и наделения их полномочиями судьи необоснованно ограничивают его право как гражданина Российской Федерации претендовать на занятие должности судьи Уставного суда Санкт-Петербурга.

Санкт-Петербургский городской суд, придя к выводу о том, что подлежащие применению при разрешении данного дела положения статьи 12 и части 4 статьи 13 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", пункта 1 статьи 2, пункта 4 статьи 11 и статьи 14 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", а также пункта 1 статьи 19 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" - в той части, в какой они предусматривают возможность регулирования законом субъекта Российской

Федерации вопросов, касающихся статуса судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, - противоречат установленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере организации судебной власти, а также принципу единства статуса судей, приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности указанных законоположений.

По мнению заявителя, статья 12 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и положение пункта 1 статьи 2 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", согласно которым особенности правового положения некоторых категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, также законами субъектов Российской Федерации, в их взаимосвязи со статьей 14 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", устанавливающей основания прекращения полномочий судьи, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 71 (пункт "о"), 118, 120 и 121, поскольку по смыслу, придаваемому этим положениям правоприменительной практикой, допускают возможность установления субъектом Российской Федерации особых оснований прекращения полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, отличных от оснований, закрепленных Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", что может привести к снижению федеральных гарантий статуса судей, распространяющихся и на судей данных судов, и тем самым - к нарушению законами субъекта Российской Федерации принципа единства статуса судей в Российской Федерации.

Заявитель утверждает также, что часть 4 статьи 13 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", согласно которой порядок наделения полномочиями мировых судей, а также председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 46, 71 (пункт "о"), 118 и 120, в той мере, в какой позволяет субъекту Российской Федерации самостоятельно регулировать вопросы статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и определять своим законом особый порядок отбора кандидатур на эти должности, не учитывая, в частности, положения Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" о праве любого лица, отвечающего требованиям к кандидату на должность судьи, участвовать в конкурсе на занятие должности судьи конституционного (уставного) суда, об обязательности сдачи претендентом квалификационного экзамена и участия в отборе квалификационной коллегии судей, что может сказаться на компетентности, независимости и самостоятельности указанных судов и их судей и повлечь нарушение права граждан на судебную защиту.

Неконституционность положения пункта 1 статьи 19 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", закрепляющего, что квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, рассматривают вопросы и принимают мотивированные решения в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что оно допускает возможность установления законом субъекта Российской Федерации такого порядка и таких оснований прекращения полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, которые не предусматривают участие в данном процессе квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации, чем также нарушаются единство статуса судей и судебной системы Российской Федерации и принцип независимости судей.

Положение пункта 4 статьи 11 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"

Федерации", согласно которому срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливаются законами соответствующих субъектов Российской Федерации, по мнению заявителя, противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой допускает определение субъектом Российской Федерации по собственному усмотрению срока полномочий и предельного возраста пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в том числе установление такого срока полномочий, который не обеспечивает судье после выхода в отставку право на получение материального и социального обеспечения, предусмотренного Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (пункт 5 статьи 15 и статья 19), поскольку не позволяет приобрести необходимый для получения соответствующих выплат стаж работы в этой должности; такой подход ведет к формированию разного статуса судей, не обеспечивает их независимость.

2. Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации как судоустройство (статья 71, пункт "о") и установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности (статья 71, пункт "г"), так и установление судебной системы Российской Федерации в целом, которое в силу ее статьи 118 (часть 3) осуществляется исключительно Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. При этом Конституция Российской Федерации определяет лишь отдельные элементы судебной системы, закрепляя основы статуса Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (статьи 125-127); их полномочия, порядок образования и деятельности, как и иных федеральных судов должны устанавливаться федеральным конституционным законом (статья 128, часть 3). К ведению Российской Федерации относятся также уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство (статья 71, пункт "о", Конституции Российской Федерации), а административно-процессуальное законодательство, кадры судебных органов и установление общих принципов организации системы органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты "к", "л", "н" части 1, Конституции Российской Федерации).

Реализуя предписания статей 71 (пункты "г", "о") и 118 (часть 3) Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" наряду с федеральными судами, действующими в субъектах Российской Федерации, предусматривает в качестве судов субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 4), которые входят в судебную систему Российской Федерации (часть 2 статьи 4), создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 17), рассматривают вопросы, отнесенные к их компетенции, в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, их финансирование производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 27); решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом (часть 4 статьи 27). Данные суды могут создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 27).

Исходя из этого, а также поскольку статьей 125 Конституции Российской Федерации проверка соответствия Конституции Российской Федерации законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской

Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт "б" части 2), договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт "в" части 2), разрешение споров о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (пункт "в" части 3), проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционности закона субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (часть 4), возложена на Конституционный Суд Российской Федерации, при том что решение вопроса о необходимости создания конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации является, как следует из статьи 17 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", прерогативой субъекта Российской Федерации, субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют порядок организации и деятельности данных судов с учетом федерального регулирования и правовой природы этого судебного института.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопросы, касающиеся правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и их судей, и подтверждая правомочие субъектов Российской Федерации создавать собственные конституционные (уставные) суды, в своих решениях неоднократно указывал, что порядок организации и деятельности таких судов, являющихся судами субъектов Российской Федерации, в силу статьи 72 (пункты "б", "н" части 1) Конституции Российской Федерации и на основе федеральных законоположений самостоятельно определяется субъектом Российской Федерации в его конституции (уставе) и законах (определения от 12 марта 1998 года N 32-О по запросу высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации, от 9 апреля 2002 года N 71-О по запросу Санкт-Петербургского городского суда, от 7 февраля 2003 года N 46-О по жалобе гражданина И.Н.Половцева, от 4 декабря 2003 года N 428-О по запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан).

3. Согласно Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2); система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определяет, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 2), к которым относятся и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации - в случае их учреждения субъектом Российской Федерации на основе Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, в отличие от федеральных судов, входят, таким образом, в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии с принципом разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является самостоятельным конституционным (уставным) органом государственной власти, поскольку учреждается конституцией, (уставом) субъекта Российской Федерации, финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации, а его решения, вынесенные в пределах его полномочий, в силу части 1 статьи 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".

Федерации" являются обязательными для всех органов публичной власти, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Признание того, что конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является конституционным (уставным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, действующим независимо и самостоятельно, не может не учитываться при правовом регулировании организации и деятельности данных судов, в том числе при решении федеральным законодателем, равно как и законодателем субъекта Российской Федерации вопросов, касающихся их формирования, включая определение порядка наделения полномочиями судей конституционных (уставных) судов, срока полномочий и предельного возраста пребывания в этой должности, оснований и порядка прекращения полномочий.

4. Согласно Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации" все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются только полномочиями и компетенцией; особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, ими предусмотренных, - также и законами субъектов Российской Федерации (статья 12); порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 13).

Федеральный закон, определяющий правовое положение (статус) судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, к настоящему времени не принят. Действующий же Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", принятый 26 июня 1992 года, т. е. тогда, когда субъекты Российской Федерации не обладали правомочием создавать свои конституционные (уставные) суды, регламентирует прежде всего статус судей федеральных судов, что вытекает также из контекста большинства его статей.

Так, положение пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", предусматривающее прекращение отставки судьи в случае повторного избрания его на должность судьи, касается, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 15 февраля 2005 года N 5-О по жалобе гражданки В.В.Сухачевой, исключительно повторного назначения пребывающего в отставке федерального судьи на должность в федеральном суде, и ему не может придаваться смысл, согласно которому повторным назначением, влекущим прекращение отставки, признавалось бы также приобретение полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации; иное приводило бы к расширению оснований, которые федеральный законодатель (пункт 2 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации") признает несовместимыми со статусом федерального судьи в отставке - без прямого указания на это в названном базовом федеральном законе, определяющем статусные гарантии судей; какое-либо расширительное толкование формулируемых законом оснований для прекращения или приостановления отставки федерального судьи и их распространение на случаи, прямо не названные в законе, находились бы в противоречии с целями и конституционно-правовым смыслом института отставки судьи.

Следовательно, в отсутствие специального федерального закона, регламентирующего правовое положение (статус) судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, на них распространяются те предписания Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", в том числе устанавливающие требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, процедуру отбора кандидатов на эту должность, порядок наделения судей полномочиями, основания и порядок прекращения полномочий судьи, которые адресованы непосредственно им, а также другие предписания, если они, по смыслу соответствующих норм, согласуются с особенностями правовой природы конституционных (уставных) судов как органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих конституционный (уставный) контроль, а также их статусом и полномочиями, определенными конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Этим предопределяется обязанность субъектов Российской Федерации по урегулированию при учреждении конституционных (уставных) судов статуса указанных судов и их судей, которое может и должно осуществляться без ущерба для принципов разделения властей и независимости судебной власти, с учетом правовой природы данных судов как института конституционной юстиции, их места в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, законодатель субъекта Российской Федерации вправе избрать ту или иную организационную модель конституционной юстиции как в части определения компетенции, так и в части определения порядка наделения полномочиями и прекращения полномочий судей конституционного (уставного) суда, ориентируясь, в том числе, и на нормы Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", однако при этом обязан предусмотреть необходимые гарантии сохранения баланса властей, не предоставляя каких-либо преимуществ одной из них, а также создав применительно к избранной модели достаточные гарантии самостоятельности и независимости конституционного (уставного) суда, включая материальные и иные гарантии независимости судей.

5. Таким образом, оспариваемые положения статьи 12, части 4 статьи 13 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", пункта 1 статьи 2 и статьи 14 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", позволяющие субъекту Российской Федерации вводить особые, дополнительные основания прекращения полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а также порядок наделения полномочиями судей этого суда, отличающиеся от установленных Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", равно как и положения пункта 1 статьи 19 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", допускающие, что при установлении субъектом Российской Федерации особенностей порядка и оснований прекращения полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации не предусматривается участие в данном процессе квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, не могут рассматриваться как противоречащие статьям 71 (пункт "о"), 118 (часть 3), 120 (часть 1) и 121 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку возможность установления субъектами Российской Федерации такого регулирования обусловлена особенностями правовой природы конституционных (уставных) судов как органов государственной власти субъектов Российской Федерации, функционирующих в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе принципа разделения властей и самостоятельно осуществляющих конституционный (уставный) контроль, и не исключает обязанность субъектов Российской Федерации обеспечить при осуществлении законодательного регулирования в данной сфере соблюдение конституционных принципов разделения властей, самостоятельности и независимости судебной власти.

Не могут расцениваться как нарушающие предписания статей 71 (пункт "о"), 118 (часть 3) и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации и положения пункта 4 статьи 11 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", допускающие установление законами субъектов Российской Федерации срока полномочий и предельного возраста пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, отличающихся от установленных для судей федеральных судов, поскольку право субъекта Российской Федерации самостоятельно решать эти вопросы, также обусловленное особенностями правовой природы конституционных (уставных) судов, предполагает одновременно и обязанность субъекта Российской Федерации вводить такой срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи, которые гарантировали бы эффективное осуществление правосудия,

соблюдение конституционных принципов независимости и несменяемости судей, а также обеспечивать надлежащие условия материального (социального) обеспечения судей при уходе в отставку.

6. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации нормативные положения, оспариваемые в обращении. Поскольку в данном случае такая неопределенность отсутствует, запрос Санкт-Петербургского городского суда не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Запрос Санкт-Петербургского городского суда не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, поскольку в данном случае отсутствуют основания для вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 491-О