

По жалобе гражданки Сухачевой Валентины Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и подпунктов 11 и 13 пункта 2 статьи 17 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"

Определение · № 5-О · от 15.02.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданки Сухачевой Валентины Васильевны
на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 8
статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в
Российской Федерации" и подпунктов 11 и 13 пункта 2 статьи 17
Федерального закона "Об органах судейского сообщества в
Российской Федерации"

город Москва 15 февраля 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей
М.В.Баглая, 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, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова,
О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи
41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"
предварительное изучение жалобы гражданки В.В.Сухачевой,

у с т а н о в и л:

1. После выхода в ноябре 1995 года в отставку с должности судьи Верховного Суда Республики Карелия имеющая 23-летний стаж работы в должности судьи В.В.Сухачева в том же месяце Законодательным Собранием Республики Карелия была назначена судьей Конституционного Суда Республики Карелия и в настоящее время является его председателем. При этом, хотя за нею сохранялся статус федерального судьи в отставке, до января 2002 года ей не выплачивалось ежемесячное пожизненное содержание, - оно было назначено лишь в соответствии с постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2001 года, в котором разъяснялось, что в случае избрания федерального судьи, находящегося в отставке и имеющего стаж работы судьей более 20 лет, судьей конституционного (уставного) суда его отставка прекращению не подлежит, поскольку указанные должности относятся к должностям судов субъектов федерации и за судьей сохраняется пожизненное содержание в полном объеме. Однако на основании прямо противоположных разъяснений, которые были даны по этому вопросу Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 23 января 2004 года со ссылкой на пункт 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", согласно которому отставка судьи прекращается в случае повторного избрания его на должность судьи, В.В.Сухачева письмом председателя Верховного Суда Республики Карелия была уведомлена о прекращении с 1 октября 2004 года ее отставки в качестве судьи и выплаты ей ежемесячного пожизненного содержания.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации В.В.Сухачева оспаривает конституционность приведенного положения пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" - в той мере, в какой оно по смыслу, придаваемому ему

правоприменительной практикой, позволяет прекращать отставку федерального судьи, если, будучи в отставке, он осуществляет полномочия судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а также положений подпунктов 11 и 13 пункта 2 статьи 17 Федерального закона от 14 марта 2002 года "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", определяющих полномочия этих органов, - в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации, позволяют коллегии, подменяя, по сути, федерального законодателя, давать разъяснения и рекомендации по применению действующего законодательства. По мнению заявительницы, оспариваемые положения нарушают ее права, гарантированные статьями 19, 39 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а также противоречат статьям 121 и 122 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункту 3 части первой статьи 3 и статье 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" граждане обладают правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, если их конституционные права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Положение пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", согласно которому отставка судьи прекращается в случае повторного избрания на должность судьи, оспаривается заявительницей как примененное в ее деле, поскольку оно позволило прекратить ее отставку федерального судьи в связи с тем, что она осуществляет полномочия судьи Конституционного суда субъекта Российской Федерации. Со ссылкой на это положение Председатель Верховного Суда Республики Карелия, уведомляя заявительницу о прекращении ее отставки, обосновал данное решение тем, что какие-либо исключения в отношении судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации из общего правила о прекращении отставки судьи при повторном назначении на судейскую должность в законе не предусмотрены. Такое истолкование названного положения соответствовало разъяснениям, данным Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации по этому вопросу на заседании 23 января 2004 года.

3. Право судьи на отставку согласно Закону Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" относится к гарантиям закрепленной в статье 120 Конституции Российской Федерации независимости судей и является одним из элементов судейского статуса, установленного Конституцией Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить осуществление правосудия независимым и беспристрастным судом. Вопрос о гарантиях конституционного статуса судьи, включая право судьи на отставку и предоставление ему в связи с этим ежемесячного пожизненного содержания, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 19 февраля 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и части первой статьи 7 Федерального закона "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующую правовую позицию.

Конституционный статус судьи является не личной привилегией, а средством, призванным обеспечивать каждому действительную защиту его прав и свобод правосудием; тем самым статус судьи служит гарантией общего конституционного статуса личности и в качестве таковой подлежит конституционно-правовой защите, уровень которой не должен снижаться по отношению к уже достигнутому. Это вытекает из требований статьи 55 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации о недопустимости отмены и умаления провозглашенных Конституцией Российской

Федерации прав и свобод и прямо закреплено в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации", согласно части 4 статьи 5 которого во взаимосвязи со статьей 11 в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или ущемляющие самостоятельность судов, независимость судей, в том числе гарантии их материального обеспечения. Конституционный статус судьи включает предоставление ему в будущем особого статуса судьи в отставке, из чего исходит и Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", положения которого во взаимосвязи с нормами Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" являются базовыми и, следовательно, исключают в ходе их последующей конкретизации и развития ограничение законодательных гарантий статуса судьи или снижение их уровня, в том числе для судей, пребывающих в отставке, а также снижение связанных с отставкой материальных гарантий по сравнению с изначально установленными законом. При этом федеральный закон определяет исчерпывающим образом основания прекращения полномочий, при наличии которых судья считается ушедшим в отставку, а приобретение (и сохранение) статуса судьи в отставке связывается лишь с этими установленными федеральным законом основаниями; право же судьи в отставке на ежемесячное содержание как гарантия независимости действующих судей предоставляется всем судьям, чьи полномочия прекращены по основаниям, совместимым со статусом судьи. Правоприменители, разъясняя и применяя положения об отставке судьи, не вправе придавать им значение, расходящееся с их конституционно-правовым смыслом.

Исходя из данной правовой позиции положению пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", касающемуся исключительно повторного назначения пребывающего в отставке федерального судьи на должность в федеральном суде, 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 не совместимыми со статусом федерального судьи в отставке - без прямого указания на это в названном базовом федеральном законе, определяющем статусные гарантии судей.

Данный закон не только строго ограничивает перечень функций, которые признаются не совместимыми со статусом федерального судьи в отставке, но и определяет основания, влекущие временное приостановление этого статуса в части гарантий неприкосновенности (пункт 4 статьи 3 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации") в связи с возможным поступлением находящегося в отставке судьи на государственную службу, требования к которой существенным образом отличаются от конституционных требований к осуществлению правосудия. Указанное приостановление гарантий неприкосновенности при поступлении судьи в отставку на государственную службу обусловлено особенностями статуса государственных служащих, поскольку они в отличие от судей могут быть привлечены к ответственности за содержание принимаемых ими решений. Исходя из данного федерального регулирования при поступлении на государственную службу находящийся в отставке судья учитывает установленные законом правовые последствия, связанные с частичным приостановлением его статуса судьи.

Какое-либо расширительное толкование формулируемых законом оснований для прекращения или приостановления отставки федерального судьи и их распространение на случаи, прямо не названные в законе, находилось бы в противоречии с целями и конституционно-правовым смыслом института отставки судьи. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 19 февраля 2002 года, подобное правоприменение, нарушая запрет снижения уровня гарантий статуса пребывающих в отставке судей, не соответствовало бы статьям 120 (часть 1), 121 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской

Федерации.

4. Установленные федеральным законом на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 122, часть 2) гарантии неприкосновенности судей распространяются как на действующих, так и на находящихся в отставке судей вплоть до момента прекращения отставки судьи. Вместе с тем такие гарантии во всяком случае продолжают действовать при прекращении отставки в связи с повторным назначением на должность федерального судьи, которое предусмотрено пунктом 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". Прекращение же статуса федерального судьи в отставке в связи с его деятельностью в качестве судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, напротив, лишало бы его указанных гарантий и тем самым приводило бы к необоснованной дискриминации федеральных судей в отставке, что не согласуется с конституционно-правовым смыслом гарантий неприкосновенности судьи, которые могут быть утрачены лишь по единым для всех судей предусмотренным законом основаниям.

При этом для судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации утрата федеральных гарантий судейского статуса не может считаться компенсированной тем, что законодатель субъекта Российской Федерации признает за ними такие же права, какие предусмотрены федеральным законом (как это, например, закреплено в Законе Республики Карелия от 7 июля 2004 года "О Конституционном Суде Республики Карелия"). Названный Закон как не оспариваемый заявителем не подлежит проверке Конституционным Судом Российской Федерации по данной жалобе ни с точки зрения его содержания, ни с точки зрения соответствия установленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Однако в соответствии со статьей 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации при противоречии между федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, во всяком случае до их проверки компетентным судом, действует федеральный закон.

Тем более не может зависеть от воли законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации определение и обеспечение конституционно-правового статуса федерального судьи, включая его статус судьи в отставке. В отношении же гарантий неприкосновенности судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации в связи с вопросами привлечения к уголовной ответственности подлежит применению федеральное регулирование, содержащееся, в частности, в статьях 447, 448 УПК Российской Федерации. Однако это регулирование по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с положениями Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" адресовано не лицам, имеющим статус федерального судьи, и не предполагает и утрату статуса федерального судьи в отставке при назначении на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, поскольку основания такой утраты закреплены базовым законом - Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации".

Характер и уровень правовой защиты статуса судьи определяются не только объемом предоставляемых ему прав, но и местом актов, осуществляющих правовое регулирование статуса судей, в иерархии действующих правовых норм. Согласно выраженной в названном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции закрепление статусных гарантий судей именно в Конституции Российской Федерации, а также во взаимосвязанных нормах Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" служит тому, чтобы в ходе конкретизации и развития законодательства исключались их ограничение и снижение уровня. Это корреспондирует рекомендациям Европейской хартии о статусе судей (1998 год), согласно которой такое регулирование должно осуществляться внутригосударственными нормами высшего уровня,

чтобы ими определялось все содержание законодательства в данной области.

В соответствии с изложенной правовой позицией конституционно-правовой смысл оспариваемого положения пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" не предполагает его распространение на случаи, когда пребывающий в отставке федеральный судья назначается судьей в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, поскольку иное его толкование и применение приводило бы к лишению и умалению такой гарантии независимости судей, как право на отставку (статья 19, часть 1; статья 55, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Данная правовая позиция сохраняет свою силу, является общеобязательной и исключает любое иное истолкование указанного законоположения в правоприменительной практике.

5. Положения подпунктов 11 и 13 пункта 2 статьи 17 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" о полномочиях Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации давать рекомендации, направленные на совершенствование деятельности квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, а также об осуществлении ею иных предусмотренных федеральными законами полномочий, оспариваемые заявительницей как приведшие к искаженному пониманию и применению пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", по своему значению в системе действующих правовых норм не обуславливают ограничение или снижение гарантий конституционного статуса судей. Согласно содержащимся в них предписаниям Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации не наделена полномочием давать разъяснения по применению законодательства, в том числе определяющего статус судьи. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы "О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и "О порядке применения пункта 2 статьи 855 ГК Российской Федерации" признано, что официальное толкование законов, конкретизирующее правила, имеющее общее действие и рассчитанное на многократное применение, т. е. имеющее силу закона разъяснение федерального закона, вправе принимать только законодательный орган в законодательной процедуре, а обращенные к правоприменителям разъяснения, данные другими органами, как неотделимые от разъясняемых норм, во всяком случае подлежат проверке с точки зрения правильности их истолкования и применения в обычном судебном порядке.

Это относится и к применению указанного положения пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", истолкование которого в его конституционно-правовом смысле, вытекающем из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, должно обеспечиваться судами общей юрисдикции. К их компетенции относится проверка правоприменительных решений как должностных лиц судов, так и квалификационных коллегий судей, в том числе основанных на рекомендациях Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, поскольку согласно Конституции Российской Федерации (статья 46, части 1 и 2) никаких исключений из конституционного права на судебное обжалование не допускается, что специально оговорено в отношении правоприменительных решений, затрагивающих статус судей, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 марта 1996 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79 и статьей 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положение пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"

Федерации", согласно которому отставка судьи прекращается при его повторном избрании (назначении) на должность судьи, по своему конституционно-правовому смыслу, выявленному в настоящем Определении в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, не предполагает его распространение на случаи, когда пребывающий в отставке федеральный судья назначается судьей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл положения пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование судами и иными правоприменительными органами.

2. Признать жалобу Сухачевой Валентины Васильевны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявительницей вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения, основанные на истолковании оспариваемого положения, расходящемся в выявленном Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении, подлежат пересмотру по заявлению заинтересованного лица в установленном законом порядке.

4. Проверка правильности правоприменительных решений, основанных на рекомендациях Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, даваемых в порядке осуществления ею предусмотренных подпунктами 11 и 13 пункта 2 статьи 17 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" полномочий, направленных на совершенствование деятельности квалификационных коллегий судей, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится и осуществляется судами общей юрисдикции.

5. Настоящее Определение является окончательным и обжалованию не подлежит.

6. 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 5-О