



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.Харитонова, 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 № 3132-І «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 № 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, predeterminedного 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 № 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 № 210-О, от 19 апреля 2000 года № 87-О, от 5 октября 2000 года № 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 № 3-П, определения от 1 декабря 1999 года № 210-О, от 19 апреля 2000 года № 87-О, от 21 декабря 2000 года № 272-О, от 5 октября 2001 года № 199-О, от 12 июля 2006 года № 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

