



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики"

30 сентября 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием представителя стороны, обратившейся с ходатайством в Конституционный Суд Российской Федерации, В.И.Радченко - заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации; представителей Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики как стороны, принявшей подлежащие проверке правовые акты, Х.М.Кармокова - Председателя Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики, И.Б.Бечелова - председателя Комиссии Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики по вопросам законодательства, законности и правопорядка, обращениям граждан и гласности, А.К.Шогенова - правового советника Секретариата Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики,

руководствуясь статьей 165¹ Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, пунктом четвертым части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года № 1461-XII-3 "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года № 1545-XII-B "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 и части первой статьи 59 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство Верховного Суда Российской Федерации, в котором содержится требование признать названные правовые акты не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части третьей статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли проверяемые акты Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленного ею разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика Т.Г.Морщаковой, объяснения сторон, изучив

представленные письменные заключения и другие документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

установил:

1. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" регулирует основополагающие институты судебной власти, в том числе гарантии ее исключительности и независимости, порядок формирования судейского корпуса, сроки судейских полномочий, а также основания и порядок их приостановления и прекращения. Названные вопросы являются предметом конституционного регулирования, которое конкретизируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации в федеральном законодательстве, в частности в Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации".

Правовой статус судей - один из важнейших вопросов отраслевого законодательства о судостроительстве. Согласно Федеративному договору (Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) правовое регулирование судостроительства отнесено как к исключительной компетенции РФ (подпункт "о" пункта I статьи I), так и к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации (подпункт "к" пункта I статьи II).

На конституционном федеральном уровне провозглашен принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, определена судебная система, закреплены независимость, неприкосновенность и несменяемость судей; установлено, что регулирование гарантий независимости и неприкосновенности судей, а также определение сроков их полномочий осуществляются только федеральным законом (статьи 163, 164, 165, 167 Конституции Российской Федерации).

Эти конституционные положения, устанавливая основы единого правового статуса судей в Российской Федерации, определяют ту сферу в правовом регулировании судостроительства, которая согласно Федеративному договору относится к исключительному ведению федерации.

Кроме того, названные конституционные принципы обеспечивают действенную роль судебной власти как гаранта прав и свобод граждан. Регулирование же прав и свобод граждан согласно пункту "в" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации и подпункту "в" пункта I статьи I Федеративного договора также отнесено к ведению федеральных органов государственной власти.

В области исключительной компетенции федеральных органов государственной власти принимаются только федеральные законы, которые согласно пункту I статьи V и пункту I статьи VI Федеративного договора подлежат исполнению органами власти республик в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Республики в составе Российской Федерации не могут принимать законодательные акты в сфере исключительных федеральных полномочий, а, регулируя в области судостроительства вопросы, отнесенные к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик, должны обеспечивать соответствие своих нормативных актов Конституции Российской Федерации и тем федеральным законам, которые реализуют исключительную компетенцию федерации. При этом не соответствует установленному на основе Федеративного договора разграничению предметов ведения и полномочий между федерацией и республиками в ее составе положение, при котором республиканский законодатель воспроизводит в республиканских законодательных актах федеральные законы, принятые в сфере ведения федерации. Они действуют непосредственно и подлежат применению на всей территории федерации, в том числе в республиках в составе Российской Федерации, что вытекает из статьи 81 Конституции Российской Федерации, пункта 1 статьи V и пункта 1 статьи VI Федеративного договора. Распространение действия федеральных законов на территории республик специальными законодательными актами республик противоречит понятию исключительного федерального ведения и, кроме того, излишне с точки зрения экономики законодательных усилий и законодательной техники.

2. Закон Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" регулирует в основном именно вопросы, отнесенные к сфере ведения федерации. Многие его положения прямо повторяют нормы федерального законодательства. Однако при этом не обеспечено соответствие ряда содержащихся в нем решений Конституции Российской Федерации и Закону Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации".

Согласно Конституции Российской Федерации (часть восьмая статьи 164 в редакции Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики") полномочия судей в Российской Федерации не ограничены определенным сроком, если иное не установлено Конституцией и законами Российской Федерации, т.е. любое ограничение сроков полномочий судьи относится к сфере исключительного ведения федерации и может быть осуществлено только федеральным законом.

Конституция Российской Федерации (часть третья статьи 164) ограничила пятилетним сроком полномочия мировых судей. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 14 апреля 1993 года установил такой же - пятилетний - срок полномочий для судей районных (городских) народных судов, впервые избираемых на судебскую должность.

В противоречие с этими нормами статья 11 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" вводит дополнительные случаи ограничения сроков полномочий судей: установлены предельный возраст для пребывания в судебской должности (60 лет), а также пятилетний срок полномочий для судей, впервые избираемых в соответствии с данным республиканским законом. Последнее означает, что срок полномочий всех судей, избранных на судебские должности после принятия названного закона, будет ограничен пятью годами. Это противоречит принципу несменяемости судей, закрепленному в части восьмой статьи 164 Конституции и статье 12 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации".

Указанные нормы Закона Кабардино-Балкарской Республики приняты в нарушение федеральных конституционных положений о том, что ограничение срока судебных полномочий является исключительной прерогативой федерального законодателя, т.е. противоречат установленному Конституцией Российской Федерации разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Подобные законодательные акты не имеют юридической силы, так как согласно пункту 1 статьи VI Федеративного договора в случае издания органами власти республики в составе Российской Федерации законов по вопросам, отнесенным к исключительному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, применяются федеральные законы.

3. В части первой статьи 167 Конституции Российской Федерации провозглашено, что судьи независимы и подчиняются только закону. В пункте 4 статьи 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" говорится, что "судьи в своей деятельности по осуществлению правосудия (при рассмотрении конкретных дел и материалов) независимы, подчиняются только закону и никому не подотчетны". Отступая от текста Конституции Российской Федерации, такая формулировка сужает содержание конституционного принципа независимости судей, ограничивает его действие лишь временем рассмотрения конкретных дел и материалов, не содержит запрета вмешательства в судебную деятельность за пределами судебного разбирательства и не исключает подотчетности судей вне судебного процесса.

Часть третья статьи 167 Конституции Российской Федерации определяет, что гарантии независимости судей устанавливаются законодательными актами Российской Федерации. Это обязывает законодателя республики в составе Российской Федерации сохранять тот уровень гарантий, который предусмотрен федеральным законом.

Специальным актом, регулирующим эти гарантии, является Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". В развитие части третьей статьи 167 Конституции в нем прямо указано, что гарантии независимости судей, установленные данным законом, распространяются на всех судей в Российской Федерации и не могут быть отменены или снижены иными нормативными актами, принимаемыми федеральным или республиканским законодателем (часть четвертая статьи 9 Закона).

Пункт 4 статьи 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике", содержащий отличную от конституционной формулировку принципа независимости судей, является отступлением от указанного запрета.

4. Объем установленных федеральным законом гарантий независимости судей ограничивается и в ряде других положений рассматриваемого Закона Кабардино-Балкарской Республики.

Существенно сужены пределы судебской неприкосновенности, закрепленной в статье 16

федерального закона. Допускается привлечение судей к административной ответственности; правом возбудить уголовное дело в отношении судьи, а также принять решение о его аресте наделен прокурор республики, в то время как согласно федеральному закону это - исключительная прерогатива Генерального прокурора Российской Федерации; судья лишен права требовать рассмотрения возбужденного в отношении него уголовного дела Верховным Судом Российской Федерации (пункты 2, 3, 4, 7 статьи 16 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике").

5. Не соответствуют федеральному закону о статусе судей и положения статей Закона Кабардино-Балкарской Республики, закрепляющие основания и порядок приостановления и прекращения судейских полномочий, а также компетенцию органов судейского сообщества - квалификационных коллегий судей. Эти институты согласно федеральному законодательству также относятся к системе правовых гарантий независимости судей, что прямо закреплено в статье 9 закона Российской Федерации, и, следовательно, не могут быть изменены республиканским законодателем в сторону, уменьшающую объем указанных гарантий.

Между тем Закон Кабардино-Балкарской Республики вводит такое дополнительное основание прекращения полномочий судьи, как обнаружившаяся профессиональная непригодность (пункт 1.11 статьи 14), и предоставляет право принимать решение о прекращении полномочий судьи не органам судейского сообщества, каковыми являются квалификационные коллегии судей, как это предусмотрено статьей 14 федерального закона, а Верховному Совету Кабардино-Балкарской Республики (пункт 2 статьи 14). Предусматривается также новое основание для приостановления полномочий судьи, а именно невозможность их выполнения по уважительным причинам (пункт 1.5 статьи 13). Данный закон лишает судью предоставленного федеральным законом права обжаловать решение о приостановлении судейских полномочий в Высшую квалификационную коллегию судей, а решение о прекращении полномочий судьи и о прекращении его отставки - в Верховный Суд Российской Федерации (пункт 4 статьи 13, пункт 2 статьи 14, пункт 7 статьи 15 Закона Кабардино-Балкарской Республики и соответственно часть четвертая статьи 13, часть четвертая статьи 14 и часть седьмая статьи 15 Закона Российской Федерации).

6. Непосредственно нарушают принцип независимости судей, сужают объем ее гарантий и не соответствуют федеральному закону также пункт 3 статьи 5 Закона Кабардино-Балкарской Республики, согласно которой персональный состав экзаменационной комиссии для кандидатов на судейские должности утверждается не органами судейского сообщества - квалификационными коллегиями судей, а Президиумом Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики; пункт 2 статьи 8 Закона, устанавливающий, что судьи приносят присягу Верховному Совету Кабардино-Балкарской Республики. Такое расширение полномочий органов законодательной власти по отношению к судебной власти не соответствует закрепленному Конституцией Российской Федерации независимому положению последней в системе разделения властей и не может быть предметом правового регулирования на республиканском уровне, поскольку непосредственно связано с гарантиями судейской независимости.

7. Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", обеспечивая в сфере исключительной компетенции федерации единое правовое регулирование статуса судей, выделяет также вопросы, подлежащие решению в законодательных актах республик. В частности, относительно определения статуса судей установлено, что судьи судов республик в составе Российской Федерации наделяются полномочиями в порядке, предусмотренном законодательными актами этих республик (часть шестая статьи 6 Закона).

Согласно положениям статьи 6 федерального закона порядок наделения судей полномочиями охватывает представление кандидатов и определение тех органов, которые осуществляют избрание на судейские должности. Закон Кабардино-Балкарской Республики устанавливает некоторые особые правила представления кандидатов на должность судьи. Согласно пункту 3 его статьи 6 право представлять кандидатов на должности народных судей предоставлено министру юстиции, а не председателю вышестоящего суда, как это предусмотрено в федеральном законе.

Регулирование данного вопроса республиканскими законодательными актами не противоречит установленному статьей 72 и статьей 81¹ Конституции Российской Федерации и Федеративным договором разграничению компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик. Оценка же его по другим основаниям, предусмотренным частью первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку согласно части третьей той же статьи конституционность нормативных актов высших государственных органов республик в составе

Российской Федерации проверяется исключительно с точки зрения их соответствия закрепленному Конституцией разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации. Проверка по другим основаниям конституционности нормативных актов высших органов государственной власти республик в составе Российской Федерации является прерогативой органов конституционного судебного контроля республик в составе Российской Федерации.

Конституционный суд Кабардино-Балкарской Республики вправе проверить конституционность и других положений Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике", содержащих иное, нежели в федеральном законе, регулирование по вопросам, не относящимся к исключительному ведению Российской Федерации.

8. В ходатайстве Верховного Суда Российской Федерации по данному делу поставлен вопрос о признании неконституционным постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики". Согласно этому постановлению до 15 сентября сего года подлежат переизбранию в соответствии с Законом Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" все судьи республики независимо от того, истек ли установленный законом срок их полномочий.

Выборы действующего судебного корпуса в Кабардино-Балкарской Республике были проведены в соответствии с Законом СССР от 4 августа 1989 года "О статусе судей в СССР", который устанавливал десятилетний срок полномочий судей. Эти выборы состоялись в 1990 году, и десятилетний срок полномочий судей Кабардино-Балкарской Республики к настоящему моменту не истек.

Часть восьмая статьи 164 Конституции Российской Федерации относит определение сроков полномочий судей к сфере ведения федерации. Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" не предусматривает в исчерпывающем перечне оснований прекращения полномочий судьи такого основания, как введение законодателем нового регулирования статуса судей.

В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации о введении в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" статья 11 данного закона в ее редакции от 14 апреля 1993 года, устанавливающая сроки полномочий судей, подлежит применению к судьям, избранным после внесения изменений в Конституцию Российской Федерации от 9 декабря 1992 года. Ни в одном из этих актов не предусмотрено досрочное переизбрание судей, получивших свои полномочия в законном порядке на основе ранее действовавшего законодательства. Новые выборы судей в соответствии с Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" проводятся только на должности тех судей, срок полномочий которых, установленный законом, действовавшим на момент их избрания, истек (статья 57 Закона Российской Федерации от 9 декабря 1992 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России").

Регулирование сроков полномочий судей согласно Конституции Российской Федерации относится к сфере исключительного ведения РФ и не может быть изменено республиканскими законодательными актами. Досрочное назначение выборов судей существенно ограничивает гарантии независимости судей, установление которых также относится согласно части третьей статьи 167 Конституции Российской Федерации к прерогативам федерального законодателя.

Постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года № 1545-XII-B, которым в противоречие с федеральным законодательством назначены досрочные выборы судей, не соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 165¹ Конституции Российской Федерации, частью третьей статьи 58, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующими пунктам "в" и "о" части первой статьи 72, статьям 81, 81⁵,

части восьмой статьи 164, частям первой и третьей статьи 167 Конституции Российской Федерации, подпунктам "в" и "о" пункта I статьи I, пункту I статьи V и пункту I статьи VI Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации следующие положения Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике": пункт 4 статьи 1, пункт 3 статьи 5, пункт 2 статьи 8, статью 11, пункты 1.5 и 4 статьи 13, пункты 1.2, 1.11 и 2 статьи 14, пункт 7 статьи 15, пункты 2, 3, 4 и 7 статьи 16 в той части, в какой названные положения противоречат Закону Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 14 апреля 1993 года.

2. Признать постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики" не соответствующим части восьмой статьи 164 Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.

3. Согласно статье 65 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации с момента вступления в силу настоящего Постановления указанные в его пункте 1 положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" и постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики" считаются недействующими, а постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики "О порядке введения в действие Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" в части, касающейся положений названного Закона, признанных не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивает силу.

4. Признать, что положения Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике", воспроизводящие те нормы Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 14 апреля 1993 года, принятие которых согласно Конституции Российской Федерации и Федеративному Договору относится к исключительному ведению Российской Федерации, не имеют самостоятельного юридического значения, поскольку Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в этой части действует непосредственно на всей территории Российской Федерации.

5. Исходя из Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации) и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, обратить внимание федеральных органов государственной власти на необходимость разработки механизма согласования правового регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

6. 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.

7. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Российской газете".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.Д.Рудкин

№ 18-П
2-2/21