



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками

15 сентября 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, заместителя Председателя Н.В.Витрука, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием представителей стороны, направившей ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, С.В.Володина - первого заместителя заведующего юридическим отделом Верховного Совета Российской Федерации, В.Г.Вишнякова - доктора юридических наук; представителя стороны, издавшей рассматриваемый Указ, В.А.Михайлова - заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей,

руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165¹ Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, частью второй статьи 32, пунктом 3 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года № 341 "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками.

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство Верховного Совета Российской Федерации, в котором содержится требование признать названный Указ Президента Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации в части, касающейся несения военной службы казаками.

Основанием к рассмотрению Конституционным судом Российской Федерации данного дела, согласно части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли названный Указ в части, касающейся несения военной службы казаками, Конституции Российской Федерации с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения сторон, показания экспертов, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

установил:

1. Президент Российской Федерации 15 марта 1993 года издал Указ № 341 "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества", которым, в частности, установлено, что казаки проходят военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил Российской Федерации, пограничных войск Министерства безопасности Российской Федерации, специальных казачьих моторизованных воинских частях и частях оперативного назначения внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 февраля 1993 года "О воинской обязанности и военной службе" и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Министерством обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации предписывается утвердить перечень казачьих соединений и частей в рамках существующих структур и численности названных войск; внести в установленном порядке предложения по присвоению казачьим соединениям и частям традиционных казачьих наименований и дополнению действующих законодательных актов нормами, предусматривающими учреждение казачьих воинских званий, парадной формы одежды и отличительных знаков; при подготовке проектов общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации и проекта закона о формировании и подготовке резерва Вооруженных Сил, федеральных органов безопасности и пограничных войск Российской Федерации учесть предложения казачества.

По мнению ходатайствующей стороны, рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации устанавливает особый порядок несения военной службы казаками и в силу этого не соответствует статьям 1, 3, 29, 67¹⁰, 104, 109, 121⁵, 121⁸ Конституции Российской Федерации с точки зрения разделения властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

2. Законом Российской Федерации от 26 апреля 1991 года "О реабилитации репрессированных народов" казачество как исторически сложившаяся культурно-этническая общность признано репрессированным. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 года № 632 "О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества" и постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года "О реабилитации казачества" в целях восстановления исторической справедливости и полной реабилитации казачества предусматривается поэтапное экономическое и культурное возрождение казачества, даются поручения и рекомендации Правительству и ряду министерств Российской Федерации о разработке государственной программы возрождения российского казачества.

В частности, статья 3 названного постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года предусматривает возрождение, в пределах действующего законодательства, традиционного для казачества несения военной службы в частях Вооруженных Сил и Пограничных войск Российской Федерации, а пунктом 7 Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 года № 632 министерствам обороны и внутренних дел Российской Федерации совместно с другими заинтересованными органами поручается внести предложения о порядке и особенностях прохождения представителями казачества военной службы, а также охраны границы и общественного порядка.

Таким образом, рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации основывается на ранее принятых актах и формирует механизм их реализации.

Из Указа не следует, что им установлен особый порядок прохождения военной службы казаками, как это утверждает ходатайствующая сторона. Напротив, в нем указано, что казаки проходят военную службу в соответствии с Законом Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе" и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Это согласуется со статьей 67¹⁰ Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что граждане России несут военную службу в соответствии с федеральным законом.

Согласно статье 29 Конституции Российской Федерации правила призыва на военную службу и ее несение военными служащими устанавливаются законом. Это конституционное положение реализовано в Законах Российской Федерации от 11 февраля 1993 года "О воинской обязанности и военной службе" и от 24 сентября 1992 года "Об обороне", регулирующих порядок призыва, воинского

учета и подготовки граждан к военной службе.

Осуществление закрепленных в данных нормативных актах мер по комплектованию Вооруженных Сил возложено на органы исполнительной власти. Так, в соответствии с частью второй статьи 8 Закона Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе" комиссия по постановке граждан на воинский учет утверждается решением главы местной администрации; в соответствии с частью первой статьи 23 Закона призыв граждан на военную службу организует глава администрации района или города совместно с военным комиссаром района или города. Этим нормам соответствует положение Указа, регламентирующее вопросы организации воинского учета и призыва на военную службу казаков. Рекомендованные главам администраций на территориях компактного проживания казачества меры по подготовке молодежи к военной службе также основаны на положениях раздела III Закона. Участие представителей казачества в решении вопросов комплектования Вооруженных Сил не противоречит и статье 26 Закона, которая предусматривает возможность включения в состав призывных комиссий наряду с должностными лицами также иных лиц.

Таким образом, вопросы организации воинского учета и подготовки казаков к военной службе, их призыва на военную службу и учебные сборы, а также несения ими военной службы решаются в Указе в соответствии с действующим законодательством; каких-либо привилегий и преимуществ, как полагает ходатайствующая сторона, для них не предусматривается; в полной мере сохраняется для казаков экстерриториальный принцип комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, установленный в части первой статьи 12 Закона Российской Федерации "Об обороне".

3. Положение пункта 2 рассматриваемого Указа, устанавливающее, что казаки проходят военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил Российской Федерации, Пограничных войск Министерства безопасности Российской Федерации, специальных казачьих моторизованных воинских частях и частях оперативного назначения внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, соответствует постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года "О реабилитации казачества". Данным актом Правительству было рекомендовано до 1 ноября 1992 года разработать нормативные акты, регулирующие порядок применения признанных за казачеством прав, в том числе касающихся несения военной службы в частях Вооруженных Сил и Пограничных войск Российской Федерации. Кроме того, в части второй пункта 3 этого постановления предусмотрено, что признанные за казачеством права, в том числе на несение военной службы, обеспечиваются Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик в составе Российской Федерации, краевыми, областными Советами народных депутатов, Советами народных депутатов автономной области, автономных округов, Московским и Санкт-Петербургским городскими Советами народных депутатов и исполнительными органами соответствующих уровней.

4. Пункт 3, подпункты "в" и "г" пункта 5 рассматриваемого Указа предписывают министерствам обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации внести в установленном порядке предложения по присвоению казачьим соединениям и частям традиционных казачьих наименований и по дополнению законодательных актов нормами, предусматривающими учреждение казачьих воинских званий, парадной формы одежды и отличительных знаков; при подготовке проектов общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации и проекта закона о формировании и подготовке резерва Вооруженных Сил, федеральных органов безопасности и Пограничных войск Российской Федерации учесть предложения казачества.

Президент Российской Федерации, который согласно пункту 6 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации, Закону Российской Федерации от 22 декабря 1992 года "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" руководит деятельностью Правительства и принимает в рамках действующего законодательства меры для эффективного осуществления Правительством своих полномочий, правомочен давать соответствующие поручения Правительству и министерствам, оформлять их в виде указа или распоряжения.

Следовательно, Президент Российской Федерации правомерно возлагает на соответствующие министерства подготовку предложений, в том числе в области обороны и обеспечения государственной безопасности Российской Федерации, реализация которых связана с их оформлением актами Верховного Совета и Правительства Российской Федерации.

Одновременно пунктом 3 рассматриваемого Указа министерствам обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации предписывается утвердить перечень казачьих соединений и частей в рамках существующих структур и численности войск. Данное предписание не изменяет

состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации и не противоречит, в частности, статье 11 Закона Российской Федерации "Об обороне", согласно которой Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из органов управления, объединений, соединений, воинских частей, учреждений, военных академий, институтов и училищ, и статье 4 Закона Российской Федерации от 24 сентября 1992 года "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", согласно которой внутренние войска МВД Российской Федерации состоят из воинских частей оперативного назначения и специальных моторизованных воинских частей.

Президент Российской Федерации, являясь высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти в Российской Федерации (часть первая статьи 121¹ Конституции Российской Федерации), согласно части первой пункта 11 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности страны. Согласно части первой статьи 12 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О безопасности" силы и средства безопасности создаются и развиваются в Российской Федерации в соответствии с решениями Верховного Совета, указами Президента Российской Федерации, программами обеспечения безопасности, а Вооруженные Силы, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, пограничные войска и внутренние войска входят в состав сил обеспечения безопасности.

Возможность принятия Президентом Российской Федерации (в пределах предусмотренных законодательством полномочий) правовых актов в данной сфере вытекает и из статьи 2 Закона Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе", часть первая которой определяет, что "законодательство Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе основывается на Конституции (Основном Законе) Российской Федерации, включает Закон Российской Федерации "Об обороне", настоящий Закон, а также другие законы Российской Федерации и иные правовые акты органов государственной власти и управления, местных Советов народных депутатов, местной администрации, принятые в пределах их полномочий".

Таким образом, рассматриваемым Указом Президента Российской Федерации не устанавливается особый порядок несения военной службы казаками и не создаются новые виды воинских соединений и частей, существующим воинским соединениям и частям не присваиваются традиционные казачьи наименования, а в законодательство не вводятся новые нормы о казачьих воинских званиях, парадной форме одежды и не меняются правила воинского учета и призыва граждан на военную службу. Расширительное истолкование Указа Президента Российской Федерации в смысле предоставления казакам привилегий и льгот в несении службы, не предусмотренных законами Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации и конкретизирующему ее законодательству в области обороны и обеспечения государственной безопасности.

Рассмотрение во взаимосвязи норм Конституции и законов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества" в части, касающейся несения военной службы казаками, соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации (статьи 1, 3, 4, 109, 121¹, 121⁵ и 121⁸).

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5 и 6 части первой статьи 58 и пунктом 1 части первой статьи 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать пункты 2 и 3, подпункты "в", "г" пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 года № 341 "О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества", касающиеся несения военной службы казаками, соответствующими Конституции Российской Федерации.

2. 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.

3. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневной срок после его изложения, а также в "Российской газете".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.Д.Рудкин

№ 16-П
2-5/4