

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Особенности конституционного правосудия обуславливают специфику проявления принципа независимости судей. Статус судей Конституционного Суда России во многом не унифицирован со статусом судей других юрисдикций. Неполнота и непоследовательность регулирования правового положения конституционных судей не позволяют говорить о наличии стройной и эффективной системы гарантий их независимости. Предлагаются возможные варианты решения этой проблемы.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации; статус судей; независимость судей; гарантии независимости судей.

Реализация принципа независимости судей в конституционном судопроизводстве Российской Федерации характеризуется особенностями, обусловленными назначением, компетенцией органов конституционного правосудия и их местом в системе органов государственной власти.

Во-первых, судьи органов конституционной юстиции пользуются большей независимостью, чем иные судьи. Это проявляется в неподчиненности судов более низкого уровня вышестоящим судам и в отсутствии внутрисудебного контроля. Судьи Конституционного Суда РФ подчиняются только Конституции Российской Федерации и не подчиняются иным нормативным правовым актам. Особую независимость судьям Конституционного Суда РФ обеспечивают юридическая сила принимаемых ими решений, являющихся самостоятельным основанием для отмены признанных неконституционными нормативных актов, их общее значение, окончательность и невозможность обжалования.

Во-вторых, судьи Конституционного Суда РФ работают только коллегиально, т.е. при разрешении дел должен быть независим как каждый судья в отдельности, так и весь состав, рассматривающий дело. Независимость суда в этом случае обеспечивается независимостью судей, входящих в коллегия. Коллегиальность усиливает независимость суда в целом, поскольку нарушение принципа независимости в отношении одного судьи не влечет полной зависимости суда от внеправового фактора. Кроме того, коллективу судей легче противостоять внешнему давлению.

В-третьих, для органов конституционного правосудия, по сравнению с иными судами, наиболее актуальна проблема независимости от политических сил. В рамках конституционного судопроизводства часто решаются вопросы, имеющие политическое значение, а сторонами в процессе выступают представители высших органов законодательной и исполнительной власти. Как отмечал Л.М. Карапетян, «судебный орган конституционного контроля не может отгородиться от проблемы политики, ибо политика заложена в самой Конституции. Он не может отгородиться также от посреднической миссии между конфликтующими ветвями власти, когда противостояние угрожает конституционному строю страны, ибо по существу своей компетенции является высшим судебным органом по его защите» [1. С. 68]. Вместе с тем Конституционный Суд должен сохранять политическую беспристрастность и при принятии решений руководствоваться только правовыми мотивами. «Деполитизация» российского Конституционного Суда явилась одной из главных задач

при разработке Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2. С. 41; 3. С. 28].

Обеспечению независимости судей Конституционного Суда РФ служат законодательно установленные гарантии, среди которых можно выделить: 1) нормы, закрепляющие организацию и порядок формирования Конституционного Суда и его самостоятельное положение в системе государственной власти (организационные гарантии); 2) нормы, регулирующие статус судьи: его несменяемость, неприкосновенность, несовместимость судейской должности с иными должностями и видами деятельности; 3) нормы, устанавливающие материальное и социальное обеспечение судей; 4) процессуальные гарантии: институты отстранения судьи от участия в рассмотрении дела, тайны совещания судей, особого мнения судьи; 5) нормы, устанавливающие запрет другим лицам вмешиваться в деятельность судьи и юридическую ответственность за такое вмешательство; 6) нормы, обеспечивающие внутреннюю (личностную) независимость судьи. В основном это требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи.

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в ст. 2 закрепляет принцип единства статуса судей и в то же время предусматривает установление особенностей правового положения судей Конституционного Суда РФ федеральным конституционным законом [4]. Несмотря на то что Закон о статусе судей принят уже в период функционирования Конституционного Суда РФ, первоначально он не регулировал статус судей Конституционного Суда (как и органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации [5. С. 23]). В последующем в него вносились изменения, направленные на унификацию статуса судей, повышение ответственности судей и усиление антикоррупционных институтов [6–8]. В результате некоторые нормы Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» по своему смыслу применимы к судьям Конституционного Суда РФ. Так, с учетом недостаточности правового регулирования в ФКЗ о КС оснований для отстранения судьи от участия в рассмотрении дела судьями органа конституционного контроля вполне может быть применен п. 2 ст. 3 Закона о статусе судей об обязанности судьи заявить самоотвод в случае возникновения конфликта интересов. Правила несовместимости судейской должности с иными видами деятельности (п. 3 ст. 3), а также требования к кандидатам на должность судьи (ст. 4), сформулированные в Законе о статусе судей в редакции от 25 декабря 2008 г.,

рассчитаны на регулирование статуса конституционных судей. Другие же нормы, в частности правила отбора кандидатов и назначения на должность судьи (ст. 5–8), нормы о материальном и социальном обеспечении судей (ст. 19, 20), неприменимы к судьям Конституционного Суда и даже не содержат отсылок к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС).

В ходе судебной реформы вносились изменения в ФКЗ о КС, обеспечивающие согласованность его норм с положениями Закона о статусе судей [9]. Было унифицировано регулирование срока полномочий всех категорий судей, гарантий неприкосновенности судей (ст. 12 и 13 ФКЗ о КС). Между тем проявившаяся тенденция к унификации статуса судей всех ветвей судебной системы не была реализована в полной мере. В частности, не были приведены в соответствие с Законом о статусе судей основания приостановления и прекращения полномочий судьи Конституционного Суда РФ, материального обеспечения судей и судей в отставке. Таким образом, нельзя говорить ни об исключительности правового положения судей Конституционного Суда, ни об общности их статуса со статусом иных судей.

Важной гарантией независимости судей является их *несменяемость*. Закон «О Конституционном Суде РСФСР» от 12 июля 1991 г. предусматривал, что полномочия судей Конституционного Суда не ограничены определенным сроком, и устанавливал предельный возраст для занятия должности судьи – 65 лет [10]. ФКЗ о КС в первой редакции установил 12-летний срок полномочий судьи Конституционного Суда РФ и 70-летний предельный возраст нахождения в этой должности. Федеральным конституционным законом от 08 февраля 2001 г. срок полномочий судей был увеличен до 15 лет и отменен предельный возраст пребывания в должности конституционного судьи, однако уже 15 декабря того же года такой возраст (70 лет) был вновь установлен. ФКЗ о КС в редакции от 5 сентября 2005 г. устанавливает неограниченный срок полномочий судьи Конституционного Суда РФ и предельный возраст пребывания в должности судьи – 70 лет (ст. 12). Сама по себе действующая норма вполне соответствует принципу несменяемости судей, однако столь частое изменение срока полномочий судей вряд ли способствует их независимости, поскольку не может обеспечить их уверенности в стабильности своего статуса вне зависимости от усмотрения политических ветвей власти. Кроме того, правилу о сроке полномочий судей Конституционного Суда России, введенному 5 сентября 2005 г., была придана обратная сила в отношении всех действующих судей, как избранных еще Съездом народных депутатов, так и назначенных Советом Федерации. Трудно не согласиться с критикой специалистов, отмечающих, что изменение срока полномочий ранее назначенных судей не соответствует п. 5 Заключительных и переходных положений Конституции РФ, согласно которому после вступления в силу Конституции судьи всех судов сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны [11. С. 70; 12. С. 34].

В отличие от Закона о статусе судей ФКЗ о КС не относит к основаниям приостановления полномочий

судей участие в предвыборной кампании в качестве кандидата органов законодательной (представительной) власти Российской Федерации либо ее субъекта. Согласно ч. 3 ст. 11 данного закона, судья Конституционного Суда РФ не может участвовать в политических акциях, в избирательных кампаниях и заниматься иной политической деятельностью. Отсюда можно сделать вывод, что участие в предвыборных кампаниях в органах государственной власти несовместимо с должностью конституционного судьи. Как отмечал Ю.В. Кудрявцев, запрет заниматься политической деятельностью сформулирован предельно жестко и предполагает недопустимость участия судьи Конституционного Суда РФ в предвыборной кампании на любом уровне в любом качестве, кроме избирателя [13. С. 71]. Однако в 1999 г. судья Б.С. Эбзеев зарегистрировался в качестве кандидата на должность Президента Карачаево-Черкесской Республики. На период выборов его полномочия были приостановлены решением пленарного заседания Конституционного Суда по просьбе самого Б.С. Эбзеева [14]. Таким образом, в отношении судьи Конституционного Суда РФ была применена ст. 13 Закона о статусе судей, предусматривающая приостановление полномочий судьи в случае его участия в предвыборной кампании в органы законодательной (представительной) власти, в ее расширительном толковании. В 2008 г. Б.С. Эбзеев был представлен на должность главы Карачаево-Черкесии Президентом РФ, и 5 августа 2008 г. его кандидатура была утверждена Народным собранием Республики. Назначение на должность высшего должностного лица субъекта РФ предполагает обсуждение кандидатуры законодательным органом субъекта Федерации, презентацию кандидатом своей программы и является политическим актом. Поэтому представление судьи Президентом РФ на такую должность также требует приостановления полномочий.

Пробельным является правовое регулирование *дисциплинарной ответственности* конституционных судей. Судьи Конституционного Суда РФ неподотчетны Высшей квалификационной коллегии судей и могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности по решению самого Конституционного Суда (ч. 3 ст. 15 ФКЗ о КС). ФКЗ о КС закрепляет два вида дисциплинарных взысканий: предупреждение и прекращение полномочий. Исходя из положений п. 7, 8 ч. 1 и ч. 3 ст. 18 ФКЗ о КС и § 50, 57–58 Регламента Конституционного Суда РФ, решение о прекращении полномочий судьи принимается в закрытом пленарном заседании Суда. Однако в случае, если допущенное дисциплинарное нарушение расценивается как совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи, полномочия судьи прекращаются Советом Федерации по представлению Конституционного Суда РФ, принятому не менее чем 13 судьями после проведения соответствующей проверки (п. 6 ч. 1 и ч. 5 ст. 18 ФКЗ о КС, §56 Регламента Конституционного Суда РФ). Если порядок прекращения полномочий судей урегулирован достаточно детально, то порядок применения дисциплинарного взыскания в виде предупреждения ФКЗ о КС и Регламентом Конституционного Суда РФ не установлен. Разрешения требуют вопросы об основаниях

объявления предупреждения, проверке сведений о совершении судьей дисциплинарного проступка, праве судьи дать письменные или устные объяснения, о сроках рассмотрения вопроса, порядке голосования, условиях снятия дисциплинарного взыскания.

При этом положения Закона о статусе судей, регулирующие приостановление полномочий судей и их дисциплинарную ответственность, закрепляют соответствующие полномочия органов судейского сообщества, а потому прямо не распространены на судей Конституционного Суда РФ и могут быть применены к ним лишь по аналогии.

Материальные гарантии независимости судей Конституционного Суда России законодательно установлены лишь в самом общем виде (ч. 2 ст. 13 ФКЗ о КС, ст. 19, 20 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» [15]). Конкретный размер оплаты труда судей и их социального обеспечения устанавливается подзаконными актами, в частности Указами Президента РФ [16, 17]. К сожалению, в отношении судей Конституционного Суда РФ отсутствует столь детальное законодательное регулирование материальных и социальных гарантий, как применительно к судьям судов общей и арбитражной юрисдикции. Уровень материальных и социальных гарантий судей Конституционного Суда РФ привязан не к заработной плате судей иных высших судов, а к обеспечению Председателя Правительства РФ и его заместителей. Материальное и социально-бытовое обеспечение конституционных судей возложено на Управление делами Президента РФ. Надбавки за ученые степени и звания для судей Конституционного Суда РФ соответствуют надбавкам, предусмотренным Законом о статусе судей, однако они закреплены Указом Президента от 14 сентября 1995 г. № 941. Установление норм материального и социального обеспечения судей Конституционного Суда РФ главой государства не вполне соответствует принципу их независимости. Не случайно существует мнение, что действующая система регулирования этих отношений ставит

судей Конституционного Суда РФ в зависимость от Президента России [18. С. 171]. Следует отметить, что первоначально в проект ФКЗ о КС была включена глава, закрепляющая материальные гарантии независимости судей, однако под внешним давлением представителей исполнительной власти эти нормы были исключены из законопроекта [1. С. 814].

Важнейшей гарантией независимости судей является *запрет на чье-либо вмешательство в деятельность Конституционного Суда РФ и установление юридической ответственности за такое вмешательство*. Ответственность за посягательство на личность либо имущество судьи, неуважение к суду, неисполнение законных распоряжений судьи при осуществлении правосудия устанавливается Уголовным кодексом РФ (ст. 296, 297), Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 17.3), а также ФКЗ о КС РФ (ст. 54, 58). Нормы об ответственности за неуважение к суду не согласованы, имеют различную отраслевую принадлежность, существенно отличаются друг от друга по санкциям и процессуальному режиму применения и нуждаются в унификации [19. С. 15]. Более того, неправомерное влияние может быть оказано в первую очередь высшими органами государственной власти и должностными лицами, обладающими иммунитетом. Поэтому их привлечение к ответственности за посягательство на независимость судей становится практически невозможным.

Таким образом, регулирование статуса судей Конституционного Суда РФ в ФКЗ о КС характеризуется неполнотой, а Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» не вполне рассчитан на регулирование статуса судей органов конституционной юстиции. Исключительность полномочий Конституционного Суда РФ, его обособленное положение в судебной системе требуют установления статуса его судей в специальном законе. Следовательно, ФКЗ о КС должен либо обеспечить достаточное регулирование правового положения судей Конституционного Суда РФ, либо содержать логичную и исчерпывающую систему ссылок на общее законодательство о статусе судей.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Карпетян Л.М.* Гарантии независимости органа конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 2. С. 64–70.
2. Государственная Дума: Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т. 4. 6–27 апреля 1994 г. М.: Республика, 1995. 1008 с.
3. *Митюков М.А.* Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (Введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 27–37.
4. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 606; Российская газета. 1994. 14 января; Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2399; 1999. № 29. Ст. 3690; 2000. № 26. Ст. 2736; 2001. № 51. Ст. 4834; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 15. Ст. 1278; 2007. № 10. Ст. 1151; № 31. Ст. 4011; 2008. № 6. Ст. 540; Ст. 52 (часть 1), Ст. 6229; 2009. № 45. Ст. 5264, 5266.
5. *Брежнев О.В.* Проблемы федерального законодательного регулирования статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 5. С. 22–28.
6. *Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в Закон о статусе судей Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2001. № 561. Ст. 4834.
7. *Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»* // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.
8. *Федеральный закон от 09 ноября 2009 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства о дисциплинарной ответственности судей»* // Собрание законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5264.
9. *Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 2334; 2005. № 15. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829; 2009. № 23. Ст. 2754.
10. *Закон РФ от 12 июля 1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР»* (утратил силу с 23 июля 1994 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

11. *Особое мнение* судьи Конституционного Суда РФ Б.С. Эбзеева к Определениям Конституционного Суда РФ от 11 марта 2005 г. № 3-О и № 148-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.
12. *Брежнев О.В.* Срок полномочий как элемент правового статуса судьи Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 31–33.
13. *Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»*. Комментарий / Отв. ред. Н.В. Витрук, Л.В. Лазарев, Б.С. Эбзеев. М.: Юрид. лит., 1996. 352 с.
14. *Гулько Н.* Конституционный судья пошел в президенты // Коммерсантъ. 1999. 12 марта.
15. *Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 114.
16. *Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 941 «О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 1995. № 38. Ст. 3668.
17. *Указ Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 306 «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей»* // Собрание законодательства. 2000. № 7. Ст. 795.
18. *Сасов К.А.* Проблемы реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: материально-правовые и процессуальные аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2005. 216 с.
19. *Афанасьева С.И.* Конституционно-правовые гарантии принципа независимости судей в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: РАГС при Президенте РФ, 2003. 25 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 октября 2010 г.