ВЫСШИЙ
АРБИТРАЖНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

101000 Москва, Центр,
Малый Харитоньевский пер., д.12

07.06.06. № С1-5/УД-562

Конституционный Суд
Российской Федерации

Заявитель:
Высший Арбитражный Суд
Российской Федерации

101000 Москва, Центр,
Малый Харитоньевский пер., 12

ЗАПРОС

о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят Государственной Думой 5 августа 2004 года, одобрен Советом Федерации 8 августа 2004 года, подписан Президентом Российской Федерации 22 августа 2004 года (№ 122-ФЗ) и опубликован в

«Российской газете» от 31 августа 2004 года № 188 (далее – Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

На основании пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ внесены изменения в статью 19 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон о статусе судей).

В связи с этими изменениями в новой редакции изложен пункт 3 статьи 19 Закона о статусе судей, согласно которому судьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями с учетом права судьи на дополнительную площадь в размере 20 кв. метров или в виде отдельной комнаты, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Исходя из буквального смысла данного положения судьи лишены тех материальных гарантий их независимости, которые им были предоставлены Законом о статусе судей до внесения в него указанных изменений Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и заключались в обязанности органов местной администрации во внеочередном порядке предоставлять нуждающимся в улучшении жилищных условий судьям благоустроенные жилые помещения и в передаче им жилой площади в собственность бесплатно.

Вместо законодательно установленных ранее материальных гарантий Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ предоставил Правительству Российской Федерации право определять порядок обеспечения судей жильем.

В соответствии с пунктом «а» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части 1 статьи 3, статьями 36, 84 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Высший Арбитражный Суд Российской Федерации просит Конституционный Суд Российской Федерации проверить конституционность пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления порядка обеспечения судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, и лишения судей права на бесплатное получение жилья в собственность.

Основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ статьям 10, 19 (части 1 и 2), 40 (часть 3), 55 (части 2 и 3), 76 (часть 3), 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Допустимость запроса обусловлена согласно части 1 статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» тем, что Высший Арбитражный Суд Российской Федерации считает положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа

2004 года № 122-ФЗ не подлежащим применению из-за его неконституционности, поскольку оно лишило судей установленных законом ранее материальных гарантий их независимости и дает возможность правоприменителю в лице Правительства Российской Федерации самому определять порядок обеспечения судей жилыми помещениями, и подлежащим восстановлению существовавший прежде, до внесения указанных изменений, порядок обеспечения судей жильем и получения его в собственность.

Позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации состоит в следующем.

В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Гарантии самостоятельности органов судебной власти, в том числе в вопросах финансирования, формирования судейского корпуса, независимого осуществления правосудия и независимости судей, установлены в Конституции Российской Федерации (статьи 10, 118, 120) и конкретизированы в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» (далее – Закон о судебной системе), которому, как это предусмотрено частью 3 статьи 76 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральные законы.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о судебной системе судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (пункт 2 статьи 14), изменив редакцию пункта 3 статьи 19 Закона о статусе судей, указал, что средства на приобретение судьям жилья должны выделяться судам целевым назначением, и возложил на Правительство Российской Федерации полномочия по установлению порядка обеспечения судей жилыми помещениями.

Это означает, что размер финансирования судов на приобретение жилья судьям будет определяться Правительством Российской Федерации при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. При этом возможность судов приобретать жилье для тех судей, которые будут назначены на должность или попадут в число нуждающихся в улучшении жилищных условий после утверждения бюджета, будет ограничена.

Правительство Российской Федерации уполномочено также устанавливать порядок обеспечения судей жильем. Причем оспариваемое положение Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не только не связывает Правительство Российской Федерации какими-либо обязательными условиями или критериями для определения такого порядка, но и не предписывает сроков установления порядка обеспечения судей жилыми помещениями.

Как показала практика, указанное законодательное решение не имеет прямого действия, не может применяться непосредственно без создания Правительством Российской Федерации специального механизма. Правительство же в течение двух лет со времени принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ такого механизма не определило и не установило предусмотренного пунктом 2 статьи 14 данного Закона порядка обеспечения судей жилыми помещениями.

Средства, выделяемые судам из федерального бюджета для приобретения судьям жилья, не могут быть использованы на другие нужды в связи с целевым назначением бюджетных средств. Более того, для использования по целевому назначению средств, выделенных на приобретение судьям жилья в федеральном бюджете 2005 года, потребовалось специальное решение Правительства Российской Федерации (постановление от 6 декабря 2005 года № 737), а приобретенное жилье поставлено на баланс судов, поскольку

предоставить его судьям невозможно из-за отсутствия порядка обеспечения судей жильем.

Указанной нормой Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ законодатель заведомо поставил суды в положение, при котором они не смогут осуществлять полное и независимое правосудие и при котором вопреки требованиям статьи 10 Конституции Российской Федерации будут находиться в зависимости от органов исполнительной власти.

Положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, изменившее редакцию абзаца первого пункта 3 статьи 19 Закона о статусе судей, нарушает конституционные положения о независимости судей, значительно сокращает объем и уровень социальных гарантий их независимости по сравнению с имевшимися до внесения указанных изменений.

Данное обстоятельство неизбежно повлекло за собой снижение уровня материального обеспечения судей, гарантии предоставления которого статьями 5, 11 Закона о судебной системе возложены на государство.

Между тем достойный уровень материальных и социальных гарантий, установленных законом, является необходимым элементом независимости судей, что особенно важно иметь в виду в условиях большого объема и сложности работы судей, ненормированной нагрузки и той ответственности, которая сопряжена с обязанностями по осуществлению правосудия и принятием решений именем Российской Федерации. Поэтому материальные гарантии, в том числе предоставление жилья в собственность судье бесплатно, всегда рассматривались в качестве компенсации к заработной плате, а не в качестве льгот либо привилегий.

В связи с этим пунктом 3 статьи 19 Закона о статусе судей в старой редакции было четко установлено, на ком лежит обязанность по обеспечению

судей жильем, определены сроки, в течение которых судье предоставляется жилье, гарантирована возможность передачи судье жилья в собственность бесплатно.

Это положение Закона о статусе судей согласовывалось с положениями статей 1, 5, 11, 33 Закона о судебной системе, а также статьи 40 (часть 2) Конституции Российской Федерации, которая, в частности, гарантирует предоставление жилья бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов указанным в законе отдельным категориям граждан.

При этом надо иметь в виду, что судьи являлись единственной категорией граждан, в отношении которых в соответствии со статьей 40 Конституции Российской Федерации непосредственно законом было закреплено положение о бесплатном предоставлении жилья в собственность.

Такой уровень материальных гарантий независимости судей учитывал их особый статус и меру возложенной на них ответственности. И нет каких-либо социальных или экономических причин, которые оправдывали бы отказ государства от установленных ранее в отношении судей этих материальных гарантий.

Не согласуется такой отказ и с конституционными положениями. Конституция Российской Федерации закрепляет основы единого правового статуса судей в Российской Федерации, в том числе принцип независимости судей и подчинения их только Конституции Российской Федерации и федеральном закону (часть 1 статьи 120). В развитие названных конституционных положений Закон о судебной системе (часть 3 статьи 11) и Закон о статусе судей (пункт 1 статьи 9) устанавливают гарантии независимости судей, одной из которых является предоставление судье за счет

государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Положение, содержащееся в пункте 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, освободило органы местной администрации от обязанности по обеспечению судей, проживающих на соответствующей территории, жильем и фактически возложило эту обязанность на сами суды, которые смогут ее выполнять только при условии, если на эти цели им будут выделяться средства из федерального бюджета и если Правительство Российской Федерации установит порядок обеспечения судей жильем. При этом судьи лишились права на бесплатное получение жилья в собственность, не получив взамен какой-либо денежной компенсации, дотации и т.п., как это предусмотрено в отношении других категорий граждан. В частности, в соответствии со статьей 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданские служащие получили право на единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы. В отношении же судей не предусмотрено и этого. Тем самым законодатель поставил судей по сравнению с гражданскими служащими, в том числе работниками аппаратов судов, в худшее положение.

Таким образом, оспариваемой нормой Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ нарушены конституционные положения о единстве статуса судей, включая принцип независимости судей, содержащиеся в части 1 статьи 120 Конституции Российской Федерации, а также в части 3 статьи 11 Закона о судебной системе, в пункте 1 статьи 9 Закона о статусе судей, устанавливающие важные материальные гарантии, обеспечивающие единство статуса судей, их независимость. В частности, согласно части 3 статьи 11 Закона о судебной системе судьям должно предоставляться за счет государства материальное и социально-бытовое обеспечение, соответствующее их

высокому статусу. Заработная плата (денежное содержание) судьи не может быть уменьшена в течение всего времени пребывания его в должности.

Лишение судей права на приобретение жилья в собственность снизило уровень материального обеспечения судей, что недопустимо в силу части 4 статьи 5 Закона о судебной системе и статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, содержащееся в пункте 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ положение, в соответствии с которым судьи утратили право на получение жилья в собственность бесплатно, нарушает закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации принцип равенства, поскольку одни судьи смогли воспользоваться правом на бесплатное получение жилья в собственность в силу прежней редакции статьи 19 Закона о статусе судей, а другие судьи такого права лишены в связи с изменившимся законодательством. Данное положение не согласуется с законодательным закреплением единства статуса судей (статья 3 Закона о судебной системе, статья 2 Закона о статусе судей), гарантиями которого является и материальное обеспечение судей (часть 3 статьи 11 Закона о судебной системе, статьи 9, 19 Закона о статусе судей).

С учетом изложенного Высший Арбитражный Суд Российской Федерации просит Конституционный Суд Российской Федерации проверить:

1) соответствует ли положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изменившее объем прав одних судей по отношению к другим, а также объем гарантий единства статуса судей, статье 19 Конституции Российской Федерации, которой гарантируется равенство прав граждан, и статье 40 Конституции Российской Федерации, предусматривающей возможность предоставления отдельным категориям граждан жилья бесплатно;

2) соответствует ли положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, отменившее ранее предоставленное Законом о статусе судей право на получение судьями жилой площади в собственность бесплатно и сократившее объем и уровень материального обеспечения судей, статье 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой не допускается принятия законов, умаляющих или отменяющих права и свободы человека и гражданина, а также статье 120 Конституции Российской Федерации, гарантирующей независимость судей;

3) соответствует ли положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, отменившее законом установленные гарантии материального обеспечения судей и возложившее на Правительство Российской Федерации полномочия по установлению порядка обеспечения судей жилыми помещениями, статьям 10 и 120 Конституции Российской Федерации, закрепляющим самостоятельность судебной власти и независимость судов;

4) соответствует ли положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, изменившее уровень законодательного закрепления гарантий независимости судей, части 3 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которой федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Согласно статье 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» к запросу прилагаются:

1) текст статьи 14 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) текст статьи 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ;

3) текст статьи 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 169-ФЗ;

4) постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июня 2006 года № 15.

Приложение: запрос и прилагаемые материалы с копиями в количестве 30 экземпляров, всего на 16 л.

Председатель
Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации А.А.Иванов