Евгений ЧИБИСОВ

Конституционно-правовые основания реорганизации судебной системы Российской Федерации

В феврале – марте 2014 года был принят ряд законов по реформированию структуры высших судебных органов, вносящих изменения в Конституцию и федеральное законодательство России.

Закон Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» вносит изменения в статьи 71, 83, 102, 104, 125, 126, 128 и 129 и исключает статью 127 Конституции Российской Федерации. Суть изменений, вносимых статьей 1 этого закона, состоит в исключении из Основного закона упоминаний о Высшем арбитражном суде Российской Федерации, поскольку все полномочия этого органа судебной власти передаются Верховному суду Российской Федерации, который, в соответствии со ст. 2 Закона, будет сформирован из 170 судей в порядке, установленном этой же статьей.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Верховный суд Российской Федерации становится единственным высшим судебным органом как по гражданским, уголовным, административным и иным делам, так и по экономическим спорам. Он будет находиться и осуществлять свою деятельность в Санкт-Петербурге, имея в Москве постоянное представительство. В соответствии с этими изменениями Федеральный закон по-новому определяет компетенцию Пленума и Президиума Верховного Совета Российской Федерации, полномочия Председателя Верховного Совета Российской Федерации и его заместителей.

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации» исключает Высший арбитражный суд Российской Федерации из перечня федеральных судов, а Верховному суду Российской Федерации придает новый правовой статус, наделяя его дополнительными полномочиями.

В соответствии с Федеральным законом от 5 февраля 2014 года № 16-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», была сформирована Специальная квалификационная коллегия по отбору кандидатов на должности судей Верховного суда Российской Федерации, а также установлен порядок этого отбора, предполагающий отбор судей Верховного суда Российской Федерации на конкурсной основе, по результатам специального квалификационного экзамена, решением Специальной экзаменационной комиссии по приему на должность судьи Верховного Совета Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и признании утратившим силу Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии» приводит ряд федеральных конституционных законов России в соответствие с указанным Законом о поправке к Конституции Российской Федерации, а также устанавливает переходные положения, регулирующие работу Дисциплинарного судебного присутствия, Дисциплинарной коллегии Верховного суда Российской Федерации и их взаимодействия, определяет функции Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного суда Российской Федерации; устанавливает структуру верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов.

Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 года № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в

Евгений Чибисов, государственный советник Российской Федерации 3-го класса. E-mail: mgs@migsu.ru

Аннотация: Статья посвящена анализу конституционно-правовых оснований происходящей в настоящий момент реорганизации судебной системы Российской Федерации. В рамках этой реорганизации предполагается структурно-функциональное объединение Высшего арбитражного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации при сохранении нижестоящих инстанций обоих судов. Автор показывает, что осуществленная таким образом реорганизация позволит организовать судебную систему в полном соответствии с ее конституционно значимыми целями, закрепленными в документах международного гуманитарного права, в Конституции Российской Федерации, в постановлениях Конституционного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: судебная система Российской Федерации, Арбитражный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации.

Российской Федерации» и статья 2 Федерального конституционного закона «О Верховном суде Российской Федерации» уточняют ряд вопросов о месте постоянного пребывания арбитражных судов, об общей численности судей и работников аппаратов судов, определяют порядок организационного обеспечения (финансового, материально-технического и иного).

Федеральный закон от 4 июня 2014 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменениями подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами», носит юридико-технический характер и направлен на реализацию положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 марта 2014 года № 25-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» приводит в соответствие с Законом о поправке к Конституции формулировки Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Наряду с перечисленными уже принятыми законами, идет законотворческая работа над проектами изменений федерального законодательства в рамках реформирования судебной системы. В том числе приняты в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 31 и 105 части первой и главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Положения перечисленных законов, связанные с формами осуществления судебной власти в Российской Федерации, затрагивают организационные основы и структуру высшей судебной инстанции: учреждается Верховный суд Российской Федерации как единый высший судебный орган не только по гражданским, уголовным и административным делам, но также по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом. Новый судебный орган также будет осуществлять судебный надзор за деятельностью всех федеральных судов, включая арбитражные, и давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Каковы же конституционно-правовые основания этих изменений и в чем состоит их конституционный смысл, на достижение каких конституционно значимых целей они направлены?

В российской Конституции предусмотрены четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное (ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации). Арбитражное судопроизводство здесь не выделено в качестве отдельного вида судопроизводства. Вместе с тем, в п. «о» ст. 71 прежней редакции Конституции Российской Федерации в качестве одного из предметов ведения Российской Федерации упоминалось арбитражно-процессуальное законодательство, а из контекста ст. 127 Конституции Российской Федерации, определяющей компетенцию Высшего арбитражного суда Российской Федерации, явствовало признание системы арбитражных судов, отличающихся по своей предметной компетенции от судов общей юрисдикции. Внесенные изменения исключают из п. «о» ст. 71 упоминание арбитражно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства как раздельных предметов ведения Российской Федерации, объединяя их в понятии процессуального законодательства.

В литературе высказывалось мнение, что создание арбитражного суда, как самостоятельного элемента судебной системы Российской Федерации, в историко-правовом аспекте выражает тенденцию специализации гражданского судопроизводства с целью более быстрого и правильного рассмотрения дел с определенной предметной спецификой, а именно в данном случае, экономических споров и споров со специфическим субъектным составом. Это мнение согласуется с теоретической позицией, согласно которой специализированные суды должны входить в систему судов общей юрисдикции [Овечкин М.А., 2006. С. 83; Специализированные суды в системе судов общей юрисдикции, 2006. С. 7]. Данная позиция находила подтверждение в редакции ч. 1 ст. 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», измененной 6 декабря 2011 года.

Однако применимость понятия специализированного судопроизводства к арбитражному суду проблематична уже в силу внутренней логики исторического развития судебной системы. Хотя история судопроизводства показывает, что тенденция образования специализированных судов для рассмотрения определенных категорий дел существовала издавна, дополняясь уравновешивающей ее тенденцией судебной и процессуальной унификации [Васьковский Е.В., 1913. С. 272–273], тем не менее, эта тенденция не затрагивала рассмотрение экономических споров, а проявлялась главным образом в сфере административного правосудия [Рязановский В.А., 2005. С. 19–37]. Что же касается становления и развития арбитражного судопроизводства, то оно двигалось в противоположном направлении: от различных форм несудебного арбитража, третейских судов к арбитражному суду как полноценному органу судебной власти, наряду с судом общей юрисдикции.

Согласно действующей редакции ч. 1 ст. 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел, подсудных судам общей юрисдикции, а также экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон. Тем самым редакция Федерального конституционного закона от 6 декабря 2011 года № 4-ФКЗ закрепила положение арбитражных судов в судебной системе Российской Федерации, как одного из основных элементов этой системы, а не специализированного суда.

Таким образом, отсутствие в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации упоминания арбитражного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства не означает, что арбитражный суд является специализированным судом. Он представляет собой элемент судебной системы нашей страны. Это не противоречит тому, что специфика предметного и субъектного состава дел, разрешаемых в порядке арбитражного судопроизводства, может требовать закрепления в процессуальных нормах, отличных от норм, регулирующих судопроизводство в суде общей юрисдикции.

Однако из существования закрепленных в процессуальном законе особенностей арбитражного судопроизводства не вытекает необходимость институционального обособления арбитражного суда во всех инстанциях.

Посмотрим, каков смысл деятельности высших судебных инстанций с точки зрения международного гуманитарного права, являющегося одним из источников конституционного права Российской Федерации, и каковы функции этих органов в судебном процессе.

Следует подчеркнуть, что обязанность государства гарантировать защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе от судебной ошибки, с необходимостью предполагает возможность пересмотра ошибочного судебного решения. Конституционное право каждого на обжалование в суд решений и действий (бездействия) любых государственных органов, включает в себя, в том числе, и право обжалования решений судебных органов. И в целом право на судебную защиту включает в себя защиту от ошибочных решений суда путем пересмотра дела вышестоящим судом, которую государство обязано обеспечить. Форма такого обеспечения избирается законодателем с учетом, во-первых, конкретных особенностей каждого вида судопроизводства, во-вторых, общих задач и функций каждой из предусмотренных процессуальным правом судебных инстанций.

Верховный суд Российской Федерации, сформированный в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», становится единым органом по пересмотру судебных решений нижестоящих судов, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. Наличие такого единого высшего судебного органа имеет особое значение для судебной системы Российской Федерации, поскольку способствует более понятному и простому доступу к правосудию, своевременному восстановлению нарушенных прав как граждан, так и юридических лиц.

Следует также отметить, что право судебной защиты прав и свобод человека и гражданина является неотъемлемым правом в любой системе государственного устройства, где основным органом по восстановлению нарушенных прав является суд, а право на обжалование необходимо как возможность исключения принятия ошибочного решения судом. Эти неотъемлемые признаки правового государства можно распространить не только на уголовное судопроизводство, но и на другие его виды, включая производство по гражданским делам в судах общей юрисдикции и арбитражное судопроизводство.

Указанные принципы закреплены в таких международных нормах, как ст.8. Всеобщей декларации прав и свобод человека, п.1 ст.6. Римской Конвенции о защите прав человека и основных свобод; п.3 ст.2 Международного пакта о гражданских и политических правах. В п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах также закреплено право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Оптимальный судебный механизм реализации права на обжалование судебных решений изложен в Рекомендации №R (95)5 относительно введения в действие и улучшения функционирования систем и процедур обжалования по гражданским и торговым делам, которую выработал Комитет министров государств – членов Совета Европы 7 февраля 1995 года. Общие принципы, которым должна соответствовать судебная система, представлены в виде модели судебной системы, включающей три условных «инстанции». Заметим, что в контексте данного международно-правового акта значение термина «инстанция» не совпадает со значением соответствующего термина в российском процессуальном праве, которое, как известно, допускает рассмотрение дела в четырех инстанциях.

Соотношение понятий «первая инстанция» и «вторая инстанция» в контексте Рекомендаций выражает принцип возможности контроля за любым решением нижестоящего суда («суд первой инстанции») со стороны вышестоящего суда («суд второй инстанции»), которую должно обеспечить государство. В «первой инстанции», согласно ст. 2 Рекомендаций, решаются вопросы судебного спора по выдвинутым сторонами требованиям, на основании предложенных ими доказательств. Суд второй инстанции, согласно п. «а» ст. 1 Рекомендаций, осуществляет контроль за решениями суда первой инстанции. При этом допускаются ограничения на судебный контроль, направленные на недопущение искусственного затягивания процесса, злоупотребления правом на обжалование; также допускается ограничение рамок разбирательства в суде второй инстанции (ст. 2, 3, 4, 5) и использование других мер по улучшению функционирования систем и процедур обжалования (ст. 6).

Что же касается «третьей инстанции» (в терминологии Рекомендаций), то главной ее функцией является контроль за судом второй инстанции (ст. 7). В «третьей инстанции» дело рассматривается не раньше, чем оно рассматривалось в предыдущих двух инстанциях, причем рассмотрение дела в этой инстанции может служить способом защиты и восстановления нарушенных и не восстановленных в производстве двух предыдущих инстанций прав лишь в исключительных, особо сложных случаях, так как эта функция, по общему правилу, должна быть выполнена судом второй инстанции.

Согласно п. «c» ст. 7 Рекомендаций, жалобы в суд третьей инстанции должны подаваться, в первую очередь, в рамках таких дел, которые заслуживают третьего судебного рассмотрения, например, дел, которые будут развивать право, способствовать единообразному толкованию закона, или имеющих значение для всего общества в целом. Согласно позиции Комитета министров Европы, от лица, подающего жалобу, следует требовать обоснования того, почему его дело будет способствовать достижению таких целей. Согласно п. «g» ст. 7 Рекомендаций, в суде третьей инстанции в принципе нельзя представлять новые факты и новые доказательства.

В российском процессуальном праве функции «третьей инстанции», в вышеизложенной трактовке этого термина, выполняет суд надзорной инстанции, производство в котором регламентируется нормами главы 41.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ст. 391.1–391.14), главы 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (ст. 292–308), главы 48.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (ст. 412.1–412.13). При этом задачи суда надзорной инстанции, по существу, одни и те же, независимо от того, рассматривалось ли дело судом общей юрисдикции в порядке гражданского или уголовного судопроизводства или же оно рассматривалось арбитражным судом. С учетом этого структурное объединение Высшего арбитражного суда и Верховного суда Российской Федерации при сохранении нижестоящих инстанций обоих судов позволяет реорганизовать судебную систему в полном соответствии с ее конституционно значимыми целями, закрепленными в документах международного права, Конституции Российской Федерации, постановлениях Конституционного суда Российской Федерации.

При этом сохраняется в полном объеме и наработанный многолетней судебной и судебно-арбитражной практикой механизм судебной защиты прав и законных интересов, в том числе в системе экономических отношений. Субъекты этих отношений вправе, как и раньше, обратиться в тот же арбитражный суд, который рассматривал бы дело по первой инстанции и до вступления в действие принятых поправок и изменений. В итоге же приведение спорящих сторон, независимо от оснований спора и статуса участников судебного разбирательства, к единой высшей инстанции в разрешении спора будет способствовать улучшению качества правосудия и укреплению доверия к нему. Кроме того, при новом подходе к организации системы судебных органов исключается возможность отказа в судебной защите нарушенных прав в надзорной инстанции в случае возникновения коллизий при определении подведомственности спора.

Литература

Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Специализация гражданских судов в России: история, реалии и перспективы // Юрист, 2005, №7.

Васьковский Е.В. Курс гражданского процесса. Т. I. М., 1913.

Овечкин М.А. Место арбитражных судов в современной системе органов судебной власти Российской Федерации // Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса : сб. науч. тр. Саратов : ПАГС, 2006.

Овечкин М.А. Специализированные суды в системе судов общей юрисдикции в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование. Автореф. дисс.... канд. юр. наук. Саратов, 2006.

Рекомендация №R (95)5 относительно введения в действие и улучшения функционирования систем и процедур обжалования по гражданским и торговым делам, принятая Комитетом министров государств – членов Совета Европы 7 февраля 1995 г. // Российская юстиция. 1997. №10. С. 2–4.

Рязановский В.А. Единство процесса. М.: Городец, 2005.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS FOR THE REORGANIZATION OF THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Eugene Chibisov. State Advisor of the Russian Federation 3rd class. E-mail: mgs@migsu.ru

Summary: This article analyzes the current constitutional and legal grounds ongoing at the present moment for the reorganization of the judicial system of the Russian Federation. Within the framework of this reorganization the is an expected assumption of a structural and functional association of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, while maintaining the lower courts of both jurisdictions. The author demonstrates that the implementation of such reorganization will thereafter organize the judicial system in full conformity with its constitutionally significant objectives as enshrined in the instruments of international humanitarian law in the Constitution of the Russian Federation and the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: the judicial system of the Russian Federation, the Arbitration Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation.

References

Afanas'ev S.F., Zaicev A.I. Specializaciya grazhdanskih sudov v Rossii: istoriya, realii i perspektivy[Specialization of the civil courts in Russia: History, Reality and Prospects] // Yurist, 2005, 7.

Vas'kovskii E.V. Kurs grazhdanskogo processa [Course of Civil Procedure]. T. I. -- M., 1913.

Ovechkin M. A. Mesto arbitrazhnyh sudov v sovremennoi sisteme organov sudebnoi vlasti Rossiiskoi Federacii [The place of arbitration courts in the modern system of the judicial bodies of the Russian Federation]// Razvitie partnerskih otnoshenii gosudarstva, grazhdanskogo obshestva i biznesa : sb. nauch. tr. - Saratov : PAGS, 2006.

Ovechkin M. A. Specializirovannyi sudy v sisteme sudov obshei yurisdikcii v Rossiiskoi Federacii: Konstitucionno-pravovoe issledovanie [Specialized courts in the system of courts of general jurisdiction in the Russian Federation: Constitutional and legal research]. Avtoref. diss.... kand. yur. nauk. -- Saratov, 2006.

Rekomendaciya R (95)5 otnositel'no vvedeniya v deistvie i uluchsheniya funkcionirovaniya sistem i procedur obzhalovaniya po grazhdanskim i torgovym delam, prinyataya Komitetom ministrov gosudarstv – chlenov Soveta Evropy 7 fevralya 1995 g. // Rossiiskaya yusticiya. 1997. 10. S. 2 – 4.

Ryazanovskii V.A. Edinstvo processa[Unity of the process]. M.: Gorodec, 2005.