

Жерар Марку

О ПОПРАВКАХ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2013 ГОДА И КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМАХ СТРАН ЕВРОПЫ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы конституционного права Российской Федерации, такие как возможность конституционной реформы и вопрос о независимости судебной власти. Проводится анализ проекта конституционных поправок «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», внесенных в Государственную Думу президентом РФ В.В. Путиным в 2013 году, в форме сравнения проблем организации правосудия в Российской Федерации с проблемами независимости судебной власти в некоторых европейских странах и в Соединенных Штатах Америки. Анализ проводится на основе сравнения предлагаемых конституционных поправок в Российской Федерации с опытом конституционных реформ европейских стран и США. Делается вывод о том, что проект конституционных поправок 2013 направлен на укрепление единства судебной власти и, в частности, на перенос административных споров под юрисдикцию обычных судов. Автор приходит также к выводу, что переходные постановления же содержат риски для независимости судебной власти.

Ключевые слова: конституционное право РФ, сравнительное правоведение, конституционные реформы, независимость правосудия, объединение судов, организация правосудия, статус прокуратуры, отбор судей, опыт других государств.

В настоящее время в Конституцию Российской Федерации вносились поправки единажды – в 2008 году. Это свидетельствует о стабильности Конституции Российской Федерации. Проект поправок, которые находятся на повестке дня, касается фундаментальной проблемы – организации правосудия.

Со времени принятия Конституции в 1993г. с конституциями Европы существует согласие о принципе независимости правосудия, который гарантируется статьей 120 Конституции РФ.

В течение последних двух десятилетий конституции всех европейских стран подверглись изменениям, более или менее серьезным. Некоторые страны, даже приняли новые конституции, к примеру Бельгия (1994), Финляндия (1999), Швейцария (1999), Польша (1997), Венгрия (2011). Только некоторые изменения касались организации системы правосудия, в частности во Франции, Швейцарии, Австрии, равно как и в Великобритании, хотя эта страна не имеет конституции в письменной форме. В целом, эти поправки имели целью усилить независимость судебной власти и усовершенствовать возможность обращения в суд.

Именно такой смысл и заложен в проекте поправок, представленных Президентом Российской Федерации¹.

Однако, в Российской Федерации как и во всех названных выше странах, осуществление поправок к Конституции зависит от принятия мер об исполнении этих поправок.

В первой части своего доклада, я хотел бы рассмотреть подробнее предлагаемые Президентом России конституционные поправки. Во второй части доклада я хотел бы представить примеры реформ, которые имели место в других странах Европы и также касались правосудия.

- Проект поправок к Конституции РФ о правосудии
Во-первых, речь идет о поправках к Конституции РФ о Верховном Суде и о Прокуратуре Российской Федерации.

Главная цель реформы – создание одного высшего судебного органа – Верховного Суда РФ. Высший Арбитражный Суд РФ предлагается упразднить, отнесенные к его компетенции вопросы осуществления правосудия передать вновь создаваемому Верховному Суду РФ, то есть идет речь о соединении юрисдикции Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Эта реформа заканчивает дуалистическую форму правосудия, существование порядка высшего суда, который

¹ См., напр.: Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 5. 2012. С. 4–12; Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законода-

тельства / Журнал конституционного правосудия. №6. 2013. С. 25–30; Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации / Журнал российского права. № 3(147). 2009. С. 3–11; Лафитский В.И. Конституционные традиции и модели в сравнительно-правовом измерении. / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 5. С. 4–14

специализируется в решении экономических споров. Эта организация существует с советской эпохи. Но она не была уникальной: в Нидерландах, например, она существует уже очень давно, как высший специализированный административный суд, наделенный полномочиями решать экономические споры. В других странах существует обычно Коммерческая палата в Верховном Суде общей юрисдикции.

Согласно проекту конституционного закона –2013, Верховный Суд в праве разрешать экономические споры (ст.126) вместо Высшего Арбитражного Суда.

Однако поправки к Конституции не означают устранение Арбитражных Судов. Они позволяют этой системе существовать и в дальнейшем, но обращение против решения Арбитражных Судов направляется в Верховный Суд.

В этом и есть логика реформы:

1. Верховный Суд остается единственным Верховным органом в судебной структуре Российской Федерации, и может гарантировать единство применения закона; в то же время реформа позволяет сохранить специализацию судов, которые уполномочены решать экономические споры.
2. Но эта реформа имеет дополнения, касающиеся организации административного правосудия. Сегодня это регламентировано путем внесения поправок в Арбитражный-процессуальный и Гражданский-процессуальный кодекс в 2002 году.

Также это соответствует статьям 126 и 127 Конституции Российской Федерации. Дискуссии об организации административного правосудия в Российской Федерации никогда не заканчивались: Нужно ли организовать административное правосудие в рамках общего правосудия или же учредить специальное Административное правосудие и Высший Административный Суд? Проект поправок к Конституции РФ 2013, не отвечает этому вопросу. Однако Статья 126 устанавливает только что: Верховный Суд и дальше является высшим судебным органом по административным делам. Это представляется довольно важным решением. Из того, что конституционный законопроект направлен на усиление единства правосудия через Верховный Суд, не исключая административное правосудие, следует, что административное правосудие осуществляется в дальнейшем в рамках общего правосудия. Но и тоже мог бы задумывать создание административных судов первой инстанции с апелляции к административной палате Верховного Суда. Но и такое решение не обсуждалось в России.

Как бы там ни было, единство юрисдикции совместимо с эффективностью административного правосудия в случае если судья будет независим от Администрации и будет осуществлять углубленный контроль за законностью действий Администрации.

3. Другой аспект реформы касается статуса Прокуратуры Российской Федерации.

Сегодняшний пункт 1 Статьей 129 Конституции о принципе единой централизованной системы устройства Прокуратуры устраняется. Сложно сказать, идет ли речь о формальном изменении или о реальном, так как поправка к статье 129 в новом пункте 1 гласит о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Но и также следует расширение компетенции законодателя о организации Прокуратура.

Реформа также касается назначения прокуроров. Об этом гласят поправки к статье 129, часть 2. Главное изменение в том, что прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Иные прокуроры, кроме прокуроров города, назначаются Президентом. То есть речь идет об увеличении полномочий Президента Российской Федерации в деле назначения и освобождения от должности прокуроров, и об ограничении полномочий Генерального прокурора в этом аспекте. Ожидаются значительные изменения в законе о Прокуратуре Российской Федерации после принятия поправок.

4. Статья 2 проекта конституционного закона о поправках регламентирует период перехода и формирование состава нового Верховного Суда. Он должен состоять из ста семидесяти членов и в целях формирования первоначального состава создается Специальная коллегия по отбору кандидатов на должности судей Верховного Суда Российской Федерации. Процедура отбора кандидатов коллегией является открытой. Коллегия в своей деятельности опирается на Специальную экзаменационную комиссию по приему квалификационного экзамена на должность судьи Верховного Суда. Однако, кажется странным, что проект не определяет положение сегодняшних судей. В отсутствии мер о переходе уже действующих судей и работающих в настоящее время в новый Верховный Суд, можно предполагать, что намечается значительное обновление состава нового Верховного Суда. В этом случае, процедура отбора кандидатов должна гарантировать беспристрастность и независимость решения.

Вопрос независимости судебной власти в некоторых других стран

Независимость судебной власти является не только существенным принципом демократического современного устройства государства, но и кроме того основным условием доверия граждан к институтам и государству.

Как показывает опыт европейских стран, наиболее важным представляется целая процедура отбора судей и прокуроров, а не только орган, который назначает судей на должность. Сейчас можно представить вкратце опыт европейских стран в этой области и сконцентрировать внимание на двух странах, Великобритании и Франции. Также подчеркивается несколько характерных черт систем правосудия других стран в отношении с вопросом независимости правосудия.

Хотел бы начать с опыта Великобритании. Реформа 2005 года, которая учредила Высший Суд в Великобритании относится к конституционному праву. Хотя Великобритания не имеет конституции в письменном виде, эта реформа является «конституционной». До этой реформы, высшей формой правосудия являлся Апелляционный Комитет Палаты Лордов. Главой Комитета был « Lord Chancellor », то есть министр юстиции. Эта форма организации не отвечала современной концепции разделения властей, несмотря на то, что не было сомнения в независимости Апелляционного комитета. С реформой 2005, которая вступила в силу в 2009, высшей формой правосудия в Великобритании стал независимый в конституционном плане Верховный Суд, куда перешли все судьи Палаты Лордов.

Во Франции вопрос независимости правосудия был предметом многочисленных политических дебатов с давнейших времён. Конституция 1958 предполагает, что президент Республики является гарантом независимости правосудия (но следует подчеркнуть, что конституция не говорит о судебной власти). Президент Республики являлся также председателем Высшего Совета Магистратуры. Этот орган контролирует все, что связано с повышением и дисциплиной судей. Поправки 2008 радикально изменили организацию Высшего Совета Магистратуры (К. ст.65):

- Президент Республики больше не является председателем Высшего Совета Магистратуры;
 - Существуют две Комиссии:
1. А) комиссия судьи, главой которых является Первый Президент Кассационного Суда;
 - Б) 6 магистров, в том числе один прокурор, которые избираются на должность судьями; 1 член Государственного Совета.
 - Г) один адвокат
 - Д) Кроме того, Президент Республики, Президент Национального Собрания назначают два «квали-

фицированных» лица после консультации компетентной комиссии палат Парламента.

Эта Комиссия предлагает судей Кассационного Суда, первых президентов Апелляционных судов и президентов судов первой инстанции; другие судьи назначаются после консультации Комиссии (таким образом назначается тот, кто получил наиболее благоприятное мнение).

2. Комиссия прокуроров.

Председателем является Генеральный Прокурор по Кассационному Суду. Комиссия составляет из 6 магистров, в том числе 5 прокуроров, которые избираются на должность целыми прокурорами в их суда или категории, и 1 избранного судья. Кроме того, член Государственного Совета, адвокат и «квалифицированные» лица включение в составлении этой комиссии.

Комиссия выражает мнение о назначении и повышении прокуроров.

Другая цель реформы – повышение ответственности судей перед обществом.

Поэтому граждане могут свободно обращаться в высший Совет Магистратуры против какого-либо судьи.

Наконец, пересмотр ст. 65 в 2008 году ввел новые процедуры важного вопроса конституционности. Таким образом, сторона может взывать запрос о неконституционности законодательной нормы, применимой в деле; в этом случае, Кассационный Суд или Государственный Совет решает о передаче запрос к Конституционному Совету.

В Италии существует также Высший Совет Магистратуры, немного отличающийся по составу и функциям.

В Испании, конституция учредила « Consejo General del Poder Judicial » с широкими полномочиями.

В Германии, основной закон говорит немного о отборе судей. Законом устанавливался систем комиссии отбора судей на федеральном и региональном уровнях, но критикуется функционирование таких комиссий по нехватке прозрачности процедуры и по возможности неправильного выявления.

Наконец, в США каждый президент назначает кандидатов от своей партии на должность федерального судья.

Как можно заметить, у Российской Федерации есть много примеров конституционных реформ, глядя на которые нужно сделать выводы и определить лучшие решения.

Библиографический список:

1. Administrative procedures and the control based on the European experience/ T.Y. Khabrieva, G. Marcou – M., Statut, 2011.
2. Ideas and the constitutional institutions in the 20-th century / The University of Mexico and the University Paris 11, 2008.
3. The constitution without the constitutional culture – the way to the collapse of the constitutionalism / J. Godusson – Journal of Foreign Legislation and comparative law, 2012 № 1.

4. The models of the independent government bodies in France and Germany / G.Marcou and G. Mazing, 2010.
5. The participation of the Prosecutor's office in the constitutional legality and in making the legislation of the Russian Federation/ Gjidkikh A.A., 2013. – 11. – С. 51–63. DOI: 10.7256/2305–9699.2013.11.9685. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9685.html
6. Лафитский В.И. Конституционные традиции и модели в сравнительно-правовом измерении. / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 5. С. 4–14.
7. Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 5. 2012. С. 4–12.
8. Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации / Журнал российского права. № 3(147). 2009. С. 3–11.
9. Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства / Журнал конституционного правосудия. №6. 2013. С. 25–30.

References (Transliteration):

1. Lafitskiy V.I. Konstitutsionnyye traditsii i modeli v sravnitel'no – pravovom izmerenii. / Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011 goda. № 5. S. 4–14.
2. Khabriyeva T.YA. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i razvitiye zakonodatel'stva / Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. № 5. 2012. S. 4–12.
3. Khabriyeva T.YA. Konstitutsiya kak osnova zakonnosti v Rossiyskoy Federatsii / Zhurnal rossiyskogo prava. № 3 (147). 2009 goda. S. 3–11.
4. Khabriyeva T.YA. Etapy i osnovnyye napravleniya konstitutsionalizatsii sovremennogo rossiyskogo zakonodatel'stva / Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. № 6. 2013 goda. S. 25–30.