

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.041-052

Н. Г. Стеничкин*

Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года

Аннотация. В статье проведен анализ предложенных Президентом РФ изменений в Конституции во взаимосвязи с отдельными элементами конституционно-правового статуса судьи, дана оценка возможных пределов изменения Основного закона без искажения фундаментальных принципов и правовых основ Конституции, в том числе в части обеспечения самостоятельности и независимости судебной власти, принципа разделения властей. В соответствии с изменениями значительно расширились полномочия Президента и законодательной ветви власти в их влиянии на судебную ветвь. Представляется, что изменения в законодательстве, детализирующие полномочия Президента по инициированию досрочного прекращения полномочий судей и саму эту процедуру, должны быть сформулированы таким образом, чтобы компетенции Президента и Совета Федерации в этой части не пересекались с полномочиями квалификационных коллегий судей и не умаляли независимость и самостоятельность судебной ветви власти. Автор утверждает, что крайне важную роль в сохранении баланса между ветвями власти, создании условий для эффективного правосудия посредством гарантий независимости судей играет судебское самоуправление. В связи с чем решение вопроса о досрочном прекращении полномочий судьи по порочащим основаниям без участия органов судебского сообщества, при отсутствии элементов состязательности в процессе принятия решения, а также без возможности обжалования такого решения значительно умаляет конституционно-правовой статус судьи. В результате проведенного исследования доказано, что конституционными изменениями были перераспределены полномочия между ветвями власти, возникли реальные риски нарушения принципа независимости и самостоятельности судебной ветви власти. Следствием проведенной конституционной реформы должна стать активная законотворческая деятельность, направленная на сохранение конституционного равновесия между ветвями государственной власти.

Ключевые слова: конституция; конституционное право; конституционная реформа; судебная власть; судья; конституционно-правовой статус; принцип разделения властей; система сдержек и противовесов; судебское самоуправление; Конституционный Суд; правовые позиции; законотворческий процесс.

Для цитирования: Стеничкин Н. Г. Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 5. — С. 41—52. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.041-052.

© Стеничкин Н. Г., 2020

* Стеничкин Никита Геннадьевич, заместитель начальника Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского
Астраханская ул., д. 83, г. Саратов, Россия, 410004
stenichkin_ng@mail.ru

Ensuring the Independence and Autonomy of the Judiciary in the Context of the 2020 Constitutional Reform

Nikita G. Stenichkin, Deputy Head, Expert-Analytical Department, State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Cand. Sci. (Law) Applicant, Department of Constitutional and Municipal Law, Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky
ul. Astrakhanskaya, d. 83, Saratov, Russia, 410004
stenichkin_ng@mail.ru

Abstract. The paper analyzes the amendments to the Constitution proposed by the President of the Russian Federation in connection with certain elements of the constitutional and legal status of the judge, evaluates the possible limits of the change of the Basic Law without distorting the fundamental principles and legal foundations of the Constitution, including ensuring the independence and autonomy of the judiciary and the principle of separation of powers. According to the amendments, the powers of the President and the legislature regarding their influence on the judiciary were considerably expanded. It seems that the changes in the legislation detailing the powers of the President to initiate the early termination of the powers of judges and the procedure itself, should be formulated in such a way that the powers of the President and the Council of the Federation in this regard neither overlap with the powers of the qualification boards of judges nor diminish the independence and autonomy of the judiciary. The author argues that judicial self-government plays an extremely important role in maintaining the balance between the branches of government, creating conditions for effective justice through guarantees of independence of judges. In this connection, the decision concerning early termination of the judges' powers on defamatory grounds without the participation of bodies of the judicial community, in the absence of elements of an adversarial process and without the possibility of appealing against such a decision, significantly diminishes the constitutional and legal status of the judge. As a result of the conducted research it is proved that amendments to the Constitution have redistributed powers between the branches of government, there are real risks of violation of the principle of independence and autonomy of the judiciary. The constitutional reform should result in making laws aimed at preserving the constitutional balance between the branches of government.

Keywords: constitution; constitutional law; constitutional reform; judicial power; judge; constitutional and legal status; principle of separation of powers; system of checks and balances; judicial self-government; Constitutional Court; legal positions; law-making process.

Cite as: Stenichkin NG. Obespechenie nezavisimosti i samostoyatel'nosti sudebnoy vlasti v kontekste konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Ensuring the Independence and Autonomy of the Judiciary in the Context of the 2020 Constitutional Reform]. *Lex russica*. 2020;73(5):41—52. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.041-052. (In Russ., abstract in Eng.).

Президентом Российской Федерации 15 января 2020 г. в Послании Федеральному Собранию были предложены изменения в Конституцию Российской Федерации¹, после чего была созвана рабочая группа², состоящая из представителей научной, образовательной, культурной, спортивной среды, парламентариев, государственных и общественных деятелей — представителей практически всех сфер жизни страны.

По результатам деятельности рабочей группы 20 января 2020 г. Президент РФ внес на рассмотрение Государственной Думы проект закона РФ о поправке к Конституции № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Рабочая группа при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении изучила более 1 000 предложений о поправках³. Комитетом Государственной Думы по государствен-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Распоряжение Президента РФ от 15 января 2020 г. № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 15.01.2020 (дата обращения: 19.03.2020).

³ Выступление П. В. Крашенинникова на пленарном заседании Государственной Думы // Стенограмма пленарного заседания от 10 марта 2020 г.

ному строительству и законодательству были рекомендованы и одобрены Палатой 206 поправок, а 174 поправки были отклонены⁴.

11 марта 2020 г. законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был принят Государственной Думой в третьем чтении и направлен в Совет Федерации, который на своем пленарном заседании одобрил его. Все 85 субъектов Российской Федерации в лице законодательных (представительных) органов государственной власти также выразили одобрение данным поправкам в Конституцию.

Целью настоящего исследования является предварительный анализ изменений в Конституции, предложенных Президентом и принятых Федеральным Собранием, касающихся изменения статуса судебной власти, а также оценка возможных пределов изменения Основного закона без искажения фундаментальных принципов и правовых основ Конституции, в том числе в части обеспечения самостоятельности и независимости судебной власти, принципа разделения властей.

Изменения Конституции в марте 2020 г. в сфере судебной власти затрагивают прежде всего носителей данной власти — судей. Конституционные полномочия судебной власти, высокие профессиональные и моральные требования, которые предъявляются законодательством к судебскому корпусу, обеспечиваются посредством конституционных гарантий статуса судьи в Российской Федерации. Специальные требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, многочисленные ограничения и запреты для судей и членов их семей

призваны компенсировать те конституционные гарантии, которые являются ядром правового статуса судей как носителей судебной власти.

Вопрос статуса судьи являлся предметом исследования многих юристов⁵. Понятие специального правового статуса судьи и его содержание неоднократно раскрывалось в решениях Конституционного Суда РФ. Важно обратить внимание на то, что конституционно-правовая интерпретация понятия «статус судьи» предполагает, что «гарантии как элемент конституционно-правового статуса судьи, являющегося не личной его привилегией как гражданина, а средством, призванным обеспечить публичные интересы, прежде всего интересы правосудия, цель которого — защита прав и свобод человека и гражданина, служат одновременно и гарантиями самостоятельности и независимости судебной власти»⁶. Тем самым Конституционный Суд выявил взаимосвязь между статусом судьи, понятием правосудия и гарантиями полноценной реализации прав и свобод человека в стране. В этой связи можно утверждать, что умаление статуса судьи как носителя судебной власти и отправителя правосудия, уменьшение его гарантий и степени независимости автоматически снижает эффективность правосудия и механизмов защиты и восстановления нарушенного права, негативно влияет на правосознание граждан и повседневное восприятие человеком своей свободы.

Совершенствование идеи независимости и самостоятельности правосудия, его эффективности и высоких стандартов соблюдения законности является приоритетным направлением государственно-правовой политики демократических стран. В этом смысле справедливой

⁴ Таблица 1 и таблица 2 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству к принятию, и таблица 1 и таблица 2 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству к отклонению — к проекту закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: www.sozd.duma.gov.ru. 12.03.2020 (дата обращения: 19.03.2020).

⁵ См., например: *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон. М., 2015; *Ермошин Г. Т.* Статус судьи в Российской Федерации. М., 2016; *Клеандров М. И.* Статус судьи: правовой и смежный компоненты. М., 2008; *Правосудие в современном мире* / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012; *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире. М., 2016; *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судебского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А. В. Матюшенко» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4809.

видится точка зрения, согласно которой одним из основных направлений развития судебной власти является «кардинальное повышение статуса суда и расширение его полномочий»⁷. Повышение статуса судьи необходимо рассматривать не только как увеличение социальных, экономических, правовых гарантий, но и как неснижение существующих. Это тот случай, когда новые гарантии статуса судьи не могут заменять существующие.

Важнейшим условием соблюдения статуса судьи в Российской Федерации является гарантированная Конституцией РФ независимость и неприкосновенность судей. Неприкосновенность необходимо рассматривать как такое правовое положение судьи, при котором реализуются специальные условия основанного на законе несоблюдения принципа всеобщего равенства перед законом и судом. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, судебская неприкосновенность по своему объему и содержанию выходит за пределы личной неприкосновенности. Конституционное положение о неприкосновенности судьи, закрепляющее один из существенных элементов статуса судьи и важнейшую гарантию его профессиональной деятельности, направлено на обеспечение основ конституционного строя, разделение властей, самостоятельность и независимость судебной власти⁸. Неслучайно Конституционный Суд РФ обращает на принцип разделения властей особое внимание и рассматривает независимость судьи как институциональную независимость всей судебной власти. В действительности независимость судебного корпуса от влияния на него извне или давления любого рода есть ключевая гарантия независимого правосудия. Как справедливо отмечает М. И. Клеандров, «независимость для судей, естественно, необходима для осуществления независимого правосудия. Судейская независимость — одна из важнейших составляющих правового компонента статусу судей»⁹.

Реализация принципа независимости подразумевает специальный порядок привлечения судьи к уголовной ответственности (ст. 122 Конституции РФ). Данная конституционная норма получила свое развитие в законодательстве, посвященном статусу судьи в России и развивающей идею специальной процедуры привлечения судьи к ответственности, специальной охраны занимаемых судьей жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа, иного имущества, тайны переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других электрических и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений)¹⁰. Финансовая самостоятельность судебного корпуса обеспечивается положением ст. 124 Конституции РФ.

Исходя из этого, представляется обоснованной точка зрения Т. Г. Ермошина, который считает, что независимость судьи — это совокупность степеней свободы, ограничений и преференций судьи как носителя судебной власти, представляющая собой способность (положение, состояние) личности осуществлять беспристрастно и профессионально правосудие независимо от любых попыток воздействия на нее со стороны участников судебного процесса, представителей других ветвей государственной власти, политических, экономических, криминальных кругов, подчиняясь только Конституции РФ и федеральному закону¹¹.

При этом, когда речь идет о самостоятельности судебной власти, особое внимание уделяется независимости судей от других ветвей власти. Самостоятельность, даже исходя из этимологии этого слова, подразумевает раздельность и несвязанность, и уж тем более отсутствие соподчиненности и властной вертикали. Более того, в отношении законодательной и судебной ветвей власти речь идет еще и о дополнительной правовой охране средствами

⁷ Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017. С. 242.

⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации” в связи с жалобами граждан Р. И. Мухаметшина и А. В. Барбаша» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.

⁹ Клеандров М. И. Указ. соч. С. 53.

¹⁰ Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) // Российская газета. 1992. № 170. 29.07.

¹¹ Ермошин Т. Г. Статус судьи как организационно-правовая форма обеспечения его независимости // Российский судья. 2012. № 6. С. 10.

специального статуса судей и депутатов. Исходя из этого, изучение вопросов независимости судейского корпуса, нового конституционного подхода к реализации принципа разделения властей в контексте конституционной реформы 2020 г. в России представляет особый практический интерес, предмет для изучения и научного осмысления.

Прекращение полномочий судьи

Принятые изменения в п. «л» ч. 2 ст. 102 Конституции предполагают возможность досрочного прекращения полномочий судьи, в том числе по порочащим основаниям. Прекращаются «по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими проступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий»¹².

Новым в этом правовом регулировании является все. Так, Конституция впервые касается вопросов досрочного прекращения полномочий судей и предлагает механизм этой процедуры. Изменяются полномочия законодательной ветви власти и полномочия Президента. Конституция также впервые предлагает стратификацию судейского корпуса, выделяя из него судей, в отношении которых Президент вправе инициировать процедуру досрочного прекращения

полномочий, и остальных судей (областного, районного звена и мировых судей).

Полномочия судей прекращаются по основаниям, предусмотренным ст. 14 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»¹³. Данный перечень является исчерпывающим и процедурно предусматривает либо инициативу (действия) самого судьи или его родственников, либо наступление факта (состояние здоровья, смерть судьи, избрание Президентом, депутатом и т.д.). При этом досрочное прекращение полномочий является одним из видов дисциплинарной ответственности судьи за совершение дисциплинарного проступка, факт которого устанавливается квалификационной коллегией соответствующего уровня. В свою очередь, в соответствии со ст. 12.1 рассматриваемого Закона, «решение о наложении на судью, за исключением судьи Конституционного Суда, дисциплинарного взыскания, принимается квалификационной коллегией судей <...> и может быть обжаловано в суде в порядке, установленном федеральным законом».

В развитие данной нормы ст. 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»¹⁴ содержит положения о порядке обжалования решений квалификационных коллегий судей, согласно которым «решение, принятое квалификационной коллегией судей, может быть обжаловано в судебном порядке либо в Высшую квалификационную коллегию судей Российской Федерации (в отношении решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации) лицом, в отношении которого оно принято».

Процессуальное обжалование решений квалификационных коллегий в суде осуществляется в порядке административного судопроизводства в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ¹⁵ в вышестоящую судебную инстанцию.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности судей Конституционного Суда определяется Федеральным конституционным

¹² Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

¹³ Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская газета. 1995. № 11.

¹⁴ Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

¹⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁶.

Таким образом, можно утверждать, что в российском законодательстве создана и функционирует система обжалования решений квалификационных коллегий. Существующие процессуальные механизмы гарантируют реализацию права судей, привлеченных к дисциплинарной ответственности, на доступ к правосудию, право на обжалование решения в вышестоящую инстанцию, право защищать себя при рассмотрении дела в состязательном процессе.

Всеобщая декларация прав человека закрепляет, что «каждый человек имеет право на эффективную правовую защиту в компетентных национальных судах от нарушений основных прав, предоставленных ему конституцией или законом»¹⁷. Как неоднократно указывал в своих решениях Европейский Суд по правам человека, «запрещается абсолютное лишение лица права на судебную защиту, нанесение ущерба его сути»¹⁸.

Согласно ст. 46 Конституции РФ «решения государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, в результате которых нарушены права и свободы гражданина или созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, могут быть обжалованы в суд». Конституционный Суд указал, что «никаких исключений из этого конституционного принципа законодательство Российской Федерации не допускает»¹⁹. При этом в других решениях Суд обратил внимание, что «Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство гарантируют каждому судебную защиту его прав и законных интересов, а также возмещение вреда, причиненного незаконными действиями и ре-

шениями государственных органов и должностных лиц... Конституционно-правовые основы статуса судьи обуславливают обязанность федерального законодателя урегулировать порядок привлечения судей к ответственности таким образом, чтобы исключить нарушения принципов независимости, несменяемости и неприкосновенности судьи»²⁰.

Таким образом, в действующем нормативном регулировании нашли свое отражение и процессуально гарантированы неприкосновенность судьи, его специальный правовой статус, а также особые правовые процедуры приостановления или лишения его такого статуса с привлечением к такому решению органов судейского самоуправления. При этом Конституционный Суд специально указал на необходимость создания таких условий привлечения судей к ответственности, которые не могли бы послужить умалению статуса судьи, снижению гарантий независимости и самостоятельности судебной власти.

Органы судейского самоуправления хотя и не упомянуты в Конституции РФ напрямую, создают и поддерживают такие правовые механизмы, которые делают возможным привлечение судьи к ответственности. В российском законодательстве определена роль органов судейского сообщества как базового элемента обеспечения специального статуса судейского корпуса, независимости судебной власти и независимого правосудия. Квалификационные коллегии судей являются органом судейского сообщества, обеспечивающим реализацию законодательства о статусе судей. Придание решению соответствующей квалификационной коллегии значения обязательного условия, без которого невозможна сама постановка вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении судьи, не выходит

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹⁷ Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Права человека : сборник международных договоров. Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1978. С. 1—3.

¹⁸ См., например: постановление Европейского Суда по правам человека от 21 февраля 1975 г. по делу «Голдер против Соединенного Королевства» // Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. СПб., 2004. С. 466—467.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П.

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2019 г. № 1474-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусейнова Эльдара Афрайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 128, статьями 313, 316, 323 и 324 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пунктом 35 статьи 5, статьями 7, 119 и 123 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

за рамки необходимых и достаточных гарантий судебской неприкосновенности²¹.

Выявленный Конституционным Судом конституционно-правовой смысл обязательности решений квалификационных коллегий в отношении судей при решении вопроса их привлечения к уголовной ответственности как меры неизлишней и необходимой в равной степени распространяется и на другие решения квалификационных коллегий, касающиеся вопросов статуса судьи и его неприкосновенности, и также не может рассматриваться как излишний или чрезмерный. Другими словами, конституционный статус судьи предполагает такой специальный порядок прекращения или приостановления полномочий, который невозможно эффективно реализовать без привлечения органов судебского самоуправления как неотъемлемой части судебной власти. Как справедливо отмечается в научной литературе, «судейское сообщество и его органы занимают в системе правовых институтов государственной власти особое место, поскольку их роль чрезвычайно важна для обеспечения реальной независимости судей как носителей судебной власти. Феномен судебского сообщества, судебского самоуправления существует во всех демократических государствах, так как судебское самоуправление — это неотъемлемая составная часть независимой судебной власти»²².

Сказанное обращает на себя особое внимание в контексте важнейших конституционных новелл в части установления нового порядка прекращения полномочий судебского корпуса законодательной ветвью власти. При этом необходимо говорить о том, что это именно нововведение в российском праве, поскольку существующая процедура досрочного прекращения полномочий судьи Конституционного Суда хотя и осуществляется Советом Федерации, но инициируется самим Конституционным

Судом, а именно большинством голосов не менее двух третей от числа действующих судей²³. В решении вопроса о дисциплинарной ответственности судьи и прекращении его полномочий, в том числе по порочащим основаниям, принимает участие судебское самоуправление в той или иной форме (в случае Конституционного Суда — весь состав Суда), решая этот вопрос в состязательном процессе, где судье, чьи полномочия, квалификация или поведение ставятся под сомнение, предоставлено право выразить свою позицию.

Изменения, внесенные в Основной закон, предполагают порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий по основаниям «совершения ими проступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий»²⁴, и не устанавливают процедуру обжалования такого решения, правовые последствия его принятия. В Конституции вопрос о прекращении полномочий судьи ранее регулировался бланкетной нормой ст. 121, отсылающей к федеральному законодательству. От прямого регулирования вопросов прекращения статуса судьи Конституция ранее уклонялась. В Основном законе появилась норма прямого действия, касающаяся досрочного прекращения полномочий по порочащим или иным указанным в законодательстве основаниям.

Вместе с тем Конституционный Суд в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3²⁵ указал, что «наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое со ст. 10 Конституции Российской Федерации, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и су-

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П.

²² Правосудие в современном мире. С. 239.

²³ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁴ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

²⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 17.03.2020. № 56.

дебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент Российской Федерации и законодательная власть в лице Совета Федерации и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей...».

В новой редакции указанной статьи Конституции упоминаются председатели, заместители и судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, кассационных и апелляционных судов. При этом в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»²⁶ (ст. 4) к федеральным судам относятся также «арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды». В этой связи Конституция ставит знак равенства между кассационными и арбитражными судами округов, что в юридико-техническом смысле едва ли является верным. В наименовании всех кассационных судов общей юрисдикции присутствует указание на процессуальную стадию «кассационный», тогда как в наименовании арбитражных судов округов указывается на юрисдикционную принадлежность и территориальную подсудность.

Было бы ошибочным утверждать, что Конституция устанавливает полномочия Президента по инициированию досрочного прекращения полномочий всех судей начиная с апелляционной инстанции судов общей юрисдикции и не распространяет новые правила на судей арбитражных судов округов. Такие неоднозначные формулировки свидетельствуют о несовершенстве применяемой юридической техники при подготовке поправок в Основной закон страны, что в последующем прогнозируемо должно быть разъяснено в законодательстве или разрешено в порядке конституционного судопроизводства.

Безусловно, новые изменения в Конституции предлагают по-новому взглянуть на полномочия Президента и Совета Федерации,

реализацию принципа разделения властей, независимость судейского корпуса, независимость правосудия и роль органов судейского сообщества в обеспечении судейской независимости. При этом конституционные преобразования не ограничиваются процедурными и процессуальными аспектами. Такие преобразования включают в себя законодательное переосмысление, приведение правовой системы в соответствие с конституционными изменениями, введение новых государственных институтов. Результаты реформы предполагают внедрение новых конституционных норм в законодательство, а в последующем — в правоприменение и правосознание²⁷.

Конституционное равновесие

Создание новой конституционно-правовой модели государственной власти и перераспределение полномочий между ее ветвями обуславливает необходимость переосмысления конституционного порядка реализации принципа разделения властей в России. В настоящее время ввиду отсутствия законодательства, принятого в развитие новой конституционно-правовой модели, еще сложно сделать окончательный вывод о характере и об объеме распределения полномочий между органами государственной власти. При этом на необходимость такого законодательного «разъяснения» или развития новых конституционных положений указывают и участники рабочей группы²⁸, и Конституционный Суд²⁹.

Как верно указывает Т. Я. Хабриева, «неординарный характер конституционных положений обуславливает различные способы их воздействия на общественные отношения. Конституция и, следовательно, ее нормы могут применяться непосредственно либо путем издания других правовых актов, которые устанавливают порядок применения конституционных норм»³⁰.

²⁶ Федеральный конституционный закон 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

²⁷ См.: Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 106.

²⁸ П. В. Крашенинников: «При внесении Вашей поправки в Конституцию уже было указано на необходимость изменения целого ряда законов. Полагаем, что потребуются изменения в более чем 50 законодательных актов» (см.: После внесения поправок в Конституцию может потребоваться изменение более 50 законов // ТАСС. 13.02.2020).

²⁹ См. подробнее: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.

³⁰ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 89.

Однако уже сейчас можно сказать, что государственная власть в Конституции перераспределена и переосмыслена, а принципиальные изменения в значительной степени меняют баланс власти. В соответствии с новыми положениями значительно расширились полномочия Президента и законодательной ветви власти в их влиянии на судебную власть. В этом смысле, наверное, самым актуальным является поиск ответа на вопрос о том, насколько новые полномочия влияют на конституционное равновесие в целом и самостоятельность и независимость суда в частности.

Очевидно, что простого ответа нет и решение лежит как в научной плоскости, так и в плоскости правоприменения и судебной практики и, безусловно, в области законотворческого процесса.

При этом уже сейчас Конституционный Суд, в своем заключении оценивая и анализируя положения закона, указал, что «конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов»³¹.

Исходя из духа Основного закона и прогнозируя дальнейшее нормативное развитие новых положений Конституции, можно предположить, что полномочия Президента и Совета Федерации по инициированию досрочного прекращения полномочий судей будут носить в определенном смысле чрезвычайный характер, не будут использоваться повседневно и не заменят собой институты судебного самоуправления. Иное означало бы отход от основных гарантий судебной власти, ее независимости и коренной пересмотр базовых конституционных идей правосудия во взаимосвязи с международными договорами, конвенциями в судостроительной сфере, участником которых является Российская Федерация. Было бы неизбежным возникновение коллизий и столкновение компетенций между «новыми» участниками правоотношений, касающихся полно-

мочий судьи, и действующими участниками этих правоотношений, такими как председатели судов, органы судейского сообщества.

В этой связи представляется, что изменения в законодательстве, детализирующие компетенцию Президента по инициированию досрочного прекращения полномочий судей и саму эту процедуру, должны быть сформулированы таким образом, чтобы компетенции Президента и Совета Федерации в этой части не пересекались с полномочиями квалификационных коллегий. Важнейшей процессуальной частью процедуры досрочного прекращения полномочий судей по инициативе Президента, не раскрытой в Конституции, является обеспечение права судьи на обжалование соответствующего решения Совета Федерации на равных основаниях с аналогичными решениями, вынесенными квалификационными коллегиями судей. Ведь если решение Совета Федерации будет окончательным и не будет подлежать обжалованию, такая правомочность должна быть, безусловно, подтверждена Конституционным Судом и должна иметь какое-то специальное обоснование.

Конституционный Суд в своих правовых позициях неоднократно обращал внимание на то, что «федеральный законодатель устанавливает особый правовой режим приобретения, осуществления и прекращения статуса судьи, включая специальные квалификационные требования к кандидатам на должность судьи, а также порядок назначения на должность, пребывания в должности и прекращения полномочий судьи»³². В этом смысле анализ изменений порядка прекращения полномочий судей, предусмотренных конституционной реформой 2020 г., в первом приближении позволяет говорить о снижении гарантий независимости судейского корпуса и самостоятельности судебной власти. Риски нарушения конституционного равновесия в связи с изменениями в Конституции, в том случае если конституционные новеллы не будут конкретизированы в законодательстве и интерпретированы Конституционным Судом, будут чрезвычайно высокими. Изменениями в Конституции государственная власть перераспределится таким образом, что судебной ветви власти будет сложно находиться в стороне от политических процессов, пребывать «над схваткой», существенно воз-

³¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 19-П.

растают риски зависимости судебной власти от других институтов государственной власти, что создает дополнительные предпосылки для предвзятости, тенденциозности и необъективности при осуществлении правосудия — предпосылки непроцессуального взаимодействия судей и сенаторов.

Стоит отметить, что подобные случаи перераспределения государственной власти, в результате которых ставилась под вопрос полнота реализации принципа судебной независимости и самостоятельности судебной власти, возникали и в других странах. Так, Конституционный трибунал Республики Польша решением от 9 ноября 1993 г. признал неконституционными положения Закона о судах общей юрисдикции, в силу которого исполнительная власть могла отозвать судью, который в период пребывания в должности «отступил от принципа независимости»³³. Трибунал признал это положение не соответствующим конституционным принципам независимости и несменяемости судей и нарушающим принцип разделения властей и принцип демократического правового государства. В своем решении орган конституционного правосудия посчитал, что лишение полномочий судьи органами исполнительной власти влечет разбалансировку системы сдержек и противовесов. Подобные примеры существуют и в других странах.

Можно констатировать, что в соответствии с новыми поправками в Конституции РФ Президент и Совет Федерации в отсутствие законодательных актов, конкретизирующих данные нормы, обладают всей полнотой власти над судами, поскольку назначение и досрочное прекращение полномочий осуществляется ими. В этом смысле на законодателя, Конституционном Суде как органе конституционного правосудия и Верховном Суде как субъекте права законодательной инициативы лежит большая ответственность — последующими изменениями в законодательстве и правовыми позициями скорректировать образовавшиеся изъяны в системе сдержек и противовесов.

В этой связи актуальной законотворческой задачей стала разработка таких специальных правовых механизмов, которые, с одной стороны, позволили бы исключить возможность злоупотребления властью над судами, а с другой — сделали бы новые конституционные нормы действенными, гармонично функцио-

нирующими во взаимосвязи с судебским самоуправлением. В ином случае будет затруднительно говорить об усилении самостоятельности и независимости судебной власти в России.

Заключение

Динамично развивающиеся общественные отношения, появление новых сфер правового регулирования, внешнеполитическая и экономическая конкуренция и многие другие факторы обуславливают необходимость совершенствования национальной нормативной базы. В этом смысле конституционное реформирование является естественным, гармоничным, созвучным времени процессом, неизбежным в развивающемся обществе.

Конституционные преобразования затрагивают различные ветви власти и отзываются во всех сферах общественной жизни, сказываются на условиях реализации прав и свобод человека, влияют на правосознание граждан, ощущение стабильности и уверенности в эффективности системы организации публичной власти. В этом смысле конституционные гарантии независимости судебной власти как неотъемлемая составляющая правового и демократического государства не могут и не должны подвергаться нормативному переосмыслению в целях их уменьшения и сокращения. Конституционные гарантии и общемировые стандарты независимости судей — это высокие стандарты независимости суда, неперемное условие для эффективного правосудия и реальной самостоятельности судебной власти и верховенства права, законности, эффективной защиты прав и свобод человека.

Судебная ветвь власти в силу своей специфичности не может и не должна быть вовлечена в политический процесс борьбы за власть. Характер судебной власти предполагает делегирование полномочий судьям на ее осуществление от имени Российской Федерации высшими государственными институтами — Президентом и Советом Федерации. При этом процедура досрочного прекращения полномочий судьи по порочащим основаниям при сохранении достигнутых гарантий независимости судебной власти не должна осуществляться без привлечения органов судебского самоуправления. Органы судебского самоуправления —

³³ Цит. по: Клеандров М. И. Указ. соч. С. 57.

признанный в мире институт обеспечения независимости судей при привлечении их к любому виду ответственности. Такая процедура не может осуществляться вне состязательного процесса; гарантии доступа к правосудию в таких делах должны быть обеспечены непременно, как и возможность реализации права на обжалование решений и защиту в суде.

Общеизвестно, что самостоятельность и независимость судей создают условия для эффективного правосудия, формирования единой судебной практики, основанной на правильном понимании духа и буквы закона. Эффективное правосудие создает благоприятную правовую среду, комфортные условия для ведения бизнеса, развития рыночной экономики, привлечения инвестиций, свободной конкуренции и улучшения качества жизни людей. Тем более актуально сохранение и совершенствование механизмов предоставления гаран-

тий судебной независимости, развитие институтов судебного самоуправления.

В настоящее время можно говорить об отсутствии логической завершенности в отдельных новых положениях Конституции, в частности касающихся судебной власти, которые в дальнейшем потребуют законотворческой работы, разъяснений Конституционного Суда и корректировки в целях сохранения баланса сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Конституционно-правовое переосмысление принципа разделения властей в контексте конституционной реформы 2020 г. делает необходимым совершенствование национального законодательства. В этом смысле представляется крайне актуальным дальнейшее доктринальное осмысление и поиск оптимальных путей изменения законодательства для сохранения искомого конституционного равновесия в распределении государственной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015. — 640 с.
2. Ермошин Г. Т. Статус судьи в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М. : РГУП, 2016. — 525 с.
3. Ермошин Г. Т. Статус судьи как организационно-правовая форма обеспечения его независимости // Российский судья. — 2012. — № 6. — С. 10—16.
4. Клеандров М. И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты / под ред. М. М. Славина. — М. : Норма, 2008. — 448 с.
5. Правосудие в современном мире : монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. — М. : Норма, Инфра-М, 2012. — 704 с.
6. Судебная практика в современной правовой системе России : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. — М. : ИЗиСП, Норма, Инфра-М, 2017. — 432 с.
7. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. — М. : Наука РАН, 2016. — 318 с.
8. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд : учеб. пособие для вузов. — М. : Закон и право, 1997. — 349 с.

Материал поступил в редакцию 19 марта 2020 г.

REFERENCES

1. Avakyan SA. Konstitutsionnyy leksikon : gosudarstvenno-pravovoy terminologicheskiy slovar [Constitutional lexicon: A State-Legal Terminological Dictionary]. Moscow: Yustitsinform; 2015. (In Russ.)
2. Yermoshin GT. Status sudi v Rossiyskoy Federatsii : dis. ... d-ra yurid. nauk [The status of the judge in the Russian Federation: Doctoral Dissertation]. Moscow: RSUL; 2016. (In Russ.)
3. Yermoshin GT. Status sudi kak organizatsionno-pravovaya forma obespecheniya ego nezavisimosti [A status of the judge as an organizational-legal form of ensuring its independence]. *Russian Judge*. 2012;6:10—16. (In Russ.)
4. Kleandrov MI, Slavin MM, editor. Status sudi: pravovoy i smezhnye komponenty [A status of a judge: legal and related components]. Moscow: Norma; 2008. (In Russ.)

5. Lebedev VM, Khabrieva TYa, editors. pPavosudie v sovremennom mire : monografiya [Justice in the modern world: A monograph]. Moscow: Norma, Infra-M; 2012. (In Russ.)
6. Khabrieva TYa, Lazarev VV, editors. Sudebnaya praktika v sovremennoy pravovoy sisteme Rossii : monografiya [Judicial practice in the modern legal system of Russia: A monograph]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law, Norma, Infra-M; 2017. (In Russ.)
7. Khabrieva TYa. Konstitutsionnaya reforma v sovremennom mire : monografiya [Constitutional Reform in the Modern World: A Monograph]. Moscow: Science of the RAS; 2016. (In Russ.)
8. Ebzeev BS. Konstitutsiya. Pravovoe gosudarstvo. Konstitutsionnyy Sud : ucheb. posobie dlya vuzov [The Constitution . The Rule of Law. The Constitutional Court: A textbook for universities]. Moscow: Zakon i pravo. 1997.