

Реорганизация судов в связи с объединением субъектов Российской Федерации и стандарт законного суда



Д.М. Рогальчук

соискатель кафедры судебной власти и организации правосудия факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: dimitron@list.ru



Аннотация

В статье анализируются (с точки зрения соблюдения гарантий законного суда, в качестве необходимой предпосылки справедливого правосудия) ситуации создания и упразднения судов в действующей судебной системе Российской Федерации, связанные с объединением субъектов Федерации. Проведенный анализ стандарта законного суда в узком и широком смысле приводит к обоснованному выводу, что международный стандарт законного суда предполагает одновременное присутствие таких принципиальных черт понятия «суд», как его независимость, беспристрастность и компетентность.

В то же время в статье выделяется и рассматривается более узкий и специальный аспект понимания законного суда как создаваемого исключительно на основе закона. Этим требованием обеспечивается такое условие организации судебной системы, как ее стабильность, и обеспечивается невозможность произвольных и легких решений по изменению судебного устройства, что является важной предпосылкой независимости судов. Рассматривая процессы реорганизации судов в объединяющихся субъектах, можно обнаружить ряд вопросов, касающихся соблюдения требования создания и упразднения судов только на основании правового закона, а также соблюдения общего порядка освобождения судей упраздняемых судов и их назначения на должность во вновь образуемые суды (это касается как назначенных пожизненно судей федеральных судов, так и мировых судей).

В результате подробного анализа нормативных правовых актов как федерального уровня, так и уровня субъекта Федерации, затрагивающих судьбу судов объединяемых и вновь образуемых субъектов, делается вывод, что существующее в этой области законодательное регулирование не имеет необходимой конкретизации. В текстах закона не только не определяется порядок, но и не констатируется сам факт упразднения и создания каждого конкретного суда, а также не содержатся нормы о статусе судей упраздняемых судов.

Помимо создания и упразднения федеральных судов, также рассматриваются проблемы реорганизации судов в системе мировой юстиции; формулируются предложения по ее дальнейшему совершенствованию, в том числе о необходимости достаточного и более конкретизированного регулирования мировой юстиции на уровне федерального законодательства. В статье делается вывод, что гарантии законного суда имеют отнюдь не только теоретический смысл.



Ключевые слова

судоустройство, законный суд, создание, реорганизация и упразднение судов, объединение субъектов федерации, перевод судей.

Понятие «законный суд» является необходимым элементом правовой системы государства, в котором соблюдаются и обеспечиваются признанные в демократическом обществе стандарты справедливого суда и правосудия. Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (п. 1 ст. 6) и Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. (п. 1 ст. 14) каждый имеет право при определении его прав и обязанностей или при предъявлении ему уголовного обвинения на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым, беспристрастным и компетентным судом, созданным на основании закона (при обеспечении равенства заинтересованных сторон перед судом).

Все перечисленные в данной формуле требования к суду как органу, осуществляющему правосудие и определяющему права и обязанности каждого, представляют собой те признаки, отсутствие которых не позволяет считать суд законным в смысле, придаваемом этому понятию нормами международного права. С этой точки зрения понятие законного суда в широком смысле слова как автономное понятие¹ предполагает наличие всех названных принципиальных характеристик суда. Действительно, если суд не является независимым, беспристрастным, публичным, то он не может быть признан законным судом².

Как следует из широкого понятия законного суда для каждого дела, одной из необходимых составляющих стандарта законного суда является создание судов на основе закона, или законный суд в узком смысле слова. Этим обеспечиваются такие необходимые общепризнанные условия организации системы судов, как ее стабильность в качестве предпосылки независимости³ и невозможность произвольных и легких изменений судебного устройства, поскольку они требуют каждый раз утверждения принятым в парламентской процедуре законом. Международные правила, предполагающие создание суда на основании закона, имеют своей целью не допустить, чтобы организация судебной системы была передана на усмотрение исполнительной власти или даже самой судебной власти⁴, и обеспечить, чтобы эта сфера регулировалась именно законодательным актом парламента⁵.

Соблюдение требования создания суда только на основе правового закона проявляет себя применительно ко всем ситуациям создания новых судебных органов, в том числе в связи с реорганизацией судов в действующей судебной системе Российской Фе-

¹ Европейский суд по правам человека как наднациональный орган столкнулся с различиями в понятийном аппарате правовых систем разных государств. В связи с этим им была разработана концепция «автономного понятия», благодаря которой в его практике сложилась своя понятийная система. Она основана на идее необходимых и достаточных признаков тех правовых явлений, содержание которых суд анализирует в решениях по жалобам, — независимо от различий в юридических конструкциях и определениях, даваемых в правовых системах отдельных стран. Содержание (собственное значение) автономных понятий определяется самим Судом и позволяет выявлять, например, общую суть таких правовых явлений, как суд, имущество, обвинение и т.д.

² *Рогальчук Д.М.* Создание суда на основе закона: в контексте развития судебной системы // Юрист. 2013. 16 августа.

³ См. также: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 979.

⁴ Последнее не исключает, однако, признания за судебной властью определенного полномочия по толкованию национального законодательства в этой сфере. Это правило касается государств с кодифицированным правом (*Coeme and others v. Belgium*).

⁵ *М. де Сальвиа.* Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 гг. СПб., 2004. С. 459.

дерации, одной из объективных причин которой является, например, создание и (или) упразднение судов при объединении субъектов Федерации.

Согласно положению ч. 2 ст. 65 Конституции Российской Федерации, «принятие в Российской Федерации и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным законом». 17 декабря 2001 г. был принят Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁶, содержащий базовые для этого процесса нормы. Во всех случаях образования нового субъекта Федерации принимается федеральный конституционный закон, который и вносит необходимые изменения в действующее правовое регулирование, вплоть до Конституции Российской Федерации. Далее во всех случаях — в соответствии со ст. 12 названного закона, а также ст. 17 закона «О судебной системе Российской Федерации» — принимаются федеральные законы о создании и упразднении конкретных федеральных судов на территории вновь образованного субъекта Российской Федерации. Сформулировано правило, согласно которому соответствующий федеральный конституционный закон о создании нового субъекта Российской Федерации (в том числе в связи с их объединением) должен определять функционирование федеральных судов на объединенной территории⁷. Содержание используемого законодателем в этом контексте понятия «функционирование судов» должно обуславливаться необходимыми гарантиями законного суда (как в узком, так и в широком смысле) и с этой точки зрения требует раскрытия исходя из имевшей место практики создания новых субъектов Российской Федерации.

С момента принятия Конституции Российской Федерации законодателем пять раз решался вопрос об объединении субъектов Российской Федерации, и, соответственно, принимались федеральные конституционные законы, регулирующие, в том числе, ряд необходимых моментов функционирования судов на территории вновь образуемого субъекта Российской Федерации⁸.

Образование нового субъекта в составе Российской Федерации предполагает создание в нем всех федеральных органов государственной власти, включая суды, и органов

⁶ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 247.

⁷ См. ст. 12: «Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должен содержать... заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы: ...г) функционирование... федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации».

⁸ Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13. С. 1110; Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3119; Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29. № 3119; Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1; Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Российская газета. 2007. № 162. В результате в составе Российской Федерации были образованы новые субъекты Федерации — соответственно Пермский, Красноярский, Камчатский и Забайкальский края и Иркутская область.

государственной власти вновь образованного субъекта Федерации. Для решения этих задач законодательно устанавливается переходный период, в течение которого продлевается функционирование территориальных органов федеральной исполнительной власти, федеральных судов, функционирование государственных органов и организаций объединяющихся субъектов на территории нового субъекта Российской Федерации вплоть до создания территориальных органов исполнительной власти Федерации, федеральных судов и формирования органов государственной власти нового субъекта. В среднем на переходный период законодатель отводит чуть больше года. В этот промежуток времени должны быть урегулированы вопросы формирования и начала функционирования всех названных органов⁹.

В отношении судов должно быть, во всяком случае, решено: какие судебные органы упраздняются и каким передается относившаяся к их ведению компетенция по осуществлению правосудия, как должна быть решена судьба судей, как будут действовать органы судейского сообщества¹⁰. Как следует из принятых в последнее десятилетие законов об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (в результате объединения ранее существовавших), данное регулирование содержит нормы, посвященные порядку функционирования федеральных судов как в переходный период или период преобразования, так и по его завершении. Нормативное оформление таких решений осуществляется принятием актов разного уровня, определяющих изменение правового статуса конкретного судебного органа (упразднение одного и создание другого суда), а также трудоустройство (перевод) судей.

Помимо положений, содержащихся в федеральных конституционных законах об образовании нового субъекта Федерации, регулирующих формирование и функционирование федеральных судов в образованном субъекте Российской Федерации в переходный период, в их развитие принимаются соответствующие федеральные законы об упразднении судов в прекращающих свое существование субъектах Федерации и учреждении судов нового субъекта Российской Федерации (например, ст. 17 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»). Суды общей юрисдикции упраздняются и создаются путем принятия федерального закона о преобразовании судов общей юрисдикции объединяемых субъектов Федерации в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации¹¹, суды арбитражной юрисдикции также создаются и упраздняются федеральным законом¹².

Если федеральный конституционный закон об образовании субъекта Российской Федерации использует понятия «функционирование» судов в переходный период и «формирование» их на территории вновь образованного субъекта, то названные акты о конкретных судах пользуются понятиями «создание» (для арбитражных судов) и «преобразование» (в отношении судов общей юрисдикции)¹³.

⁹ См.: Горбенко В.М. Актуальные проблемы функционирования судебной системы при образовании Камчатского края. // СПС «Консультант Плюс».

¹⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: Новая правовая культура, Проспект, 2009. С. 766.

¹¹ См., напр.: Федеральный закон от 13 февраля 2008 г. «О преобразовании судов общей юрисдикции Камчатской области и Корякского автономного округа в связи с образованием Камчатского края» // СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 544; Федеральный закон от 14 марта 2009 г. «О преобразовании судов общей юрисдикции Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в связи с образованием Забайкальского края» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1262.

¹² См., напр.: Федеральный закон от 3 апреля 2008 г. «О создании Арбитражного суда Камчатского края» // Российская газета. 2008. № 76.

¹³ Напр., п. 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О создании арбитражного суда Камчатского края» — создать Арбитражный суд Камчатского края; п. 5 ст. 1 Федерального закона «О преобразовании судов

Несмотря на то что ни Конституция Российской Федерации, ни закон «О судебной системе Российской Федерации», ни принимаемые федеральные конституционные законы об образовании нового субъекта Российской Федерации не используют понятие «преобразование» суда, а только их «создание и упразднение», однако и в названиях, и в текстах федеральных законов, касающихся судов общей юрисдикции, предусматривается такая форма реорганизации, как преобразование суда¹⁴. В действительности же происходящие процессы представляют собой упразднение существующих судов и создание новых¹⁵. Федеральный закон, используя понятие «преобразование» судов, тем самым избегает необходимой конкретизации. Он не содержит конкретного перечня ни упраздняемых, ни создаваемых федеральных судов в новом субъекте Федерации, т.е. в тексте закона не только не определяется порядок, но и не констатируется сам факт упразднения и создания каждого конкретного суда, а также не содержатся ответы на вопрос о статусе судей упраздняемого суда.

В связи с этим применительно к данной ситуации одной из нерешенных проблем является соблюдение общего порядка освобождения судей и их назначения на должность. Это касается как судей федеральных судов, назначенных пожизненно (до возраста отставки), так и мировых судей, так как срок окончания их полномочий объективно лишь случайным образом может совпасть с моментом упразднения судов в объединяющихся субъектах. Ни в каком законе не регулируется порядок перевода судей — в контексте их независимости и законной процедуры назначения — из упраздняемых (реорганизуемых) судов во вновь создаваемые¹⁶. Тем более не закреплен достаточно неожиданный, не согласующийся с независимостью судей, распространенный на практике институт выведения судей преобразуемых судов за штат. Между тем действующее законодательство о порядке назначения и удаления судьи с должности рассматривает нарушение такого порядка в качестве основания для прекращения судейских полномочий.

В аспекте требования к созданию и упразднению судов на основе закона, что включает и приобретение полномочий каждым судьей в соответствии с установленным в

общей юрисдикции Камчатской области и Корякского автономного округа в связи с образованием Камчатского края» — Петропавловск-Камчатский городской суд, Вилючинский городской суд и районные суды Камчатской области, районные суды Корякского автономного округа, действовавшие до дня вступления в силу настоящего федерального закона, преобразовываются и считаются районными судами Камчатского края.

¹⁴ Напр., ст. 1 Федерального закона «О преобразовании судов общей юрисдикции Камчатской области и Корякского автономного округа в связи с образованием Камчатского края», ст. 1 Федерального закона «О преобразовании судов общей юрисдикции Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в связи с образованием Забайкальского края».

¹⁵ Это подтверждается, например, такими фактами. При образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа было упразднено 44 районных (городских) суда Пермской области и 6 районных (городских) судов Коми-Пермяцкого автономного округа, а создан был в Пермском крае только 41 районный суд. В связи с созданием этого нового субъекта Российской Федерации было упразднено 9 малосоставных судов. При объединении Красноярского края, Эвенкийского автономного округа и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа было упразднено 7 районных (городских) судов. Но упразднение малосоставных судов и укрупнение существующих представляют собой такое явление, которое не обязательно связано с созданием нового субъекта Федерации, и в основе такого упразднения судов лежат иные причины, которые не могут не влиять на статус судов и судей.

¹⁶ Несмотря на то что в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов в составе Российской Федерации упоминается перевод судей упраздняемых судов во вновь создаваемые суды, речь в них идет только о том, что перевод должен иметь место и осуществляется в соответствии с российским законодательством.

законе порядком, невозможно отрицать, что такого рода нарушения исключают признание корпуса судей во вновь создаваемых судебных органах, как и самих этих судов, отвечающими рассматриваемому принципу. Во-первых, по такому формальному признаку, как отсутствие закрепленного законом порядка формирования новых судов из судей других судов (это не может регулироваться на основе правоприменительных решений). Во-вторых, по существу, так как персональный состав конкретных судов не должен признаваться легитимным, если судьи объединяемых судов могут достаточно произвольно лишиться должности в судах, без соблюдения гарантий их несменяемости, а применительно к мировым судьям — до окончания срока их полномочий.

Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁷ в п. 6 ст. 6 содержит положение, согласно которому судья федерального суда может быть назначен по его заявлению на должность, аналогичную занимаемой им, в другой суд того же уровня в порядке, установленном законом. При этом не требуется получения положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. Такой же порядок предусмотрен при назначении федерального судьи на должность судьи нижестоящего суда. Аналогичную процедуру назначения (перевода) судьи при образовании нового субъекта Федерации путем объединения нескольких существующих субъектов Российской Федерации закрепляет соответствующий федеральный конституционный закон об объединении, содержащий, однако, отсылку к нормам вышеназванного закона. Кроме того, федеральный закон о создании арбитражных судов при объединении субъектов Российской Федерации также содержит правила о назначении судей. Правда, эти правила почти полностью дублируют положения, закрепленные в соответствующих федеральном конституционном законе и Законе Российской Федерации «О статусе судей Российской Федерации».

Согласно этим актам процедура назначения судьи при образовании нового субъекта Российской Федерации начинается на основании заявления судьи, поданного на имя Президента Российской Федерации о назначении его на аналогичную должность в создаваемом суде. Назначение на должность судьи производится указом Президента Российской Федерации. При назначении на должность судьи претендент должен соответствовать требованиям, которые установлены в ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей Российской Федерации», так как по закону на эти случаи распространяются все они, кроме исключенного¹⁸ требования о наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии.

Следовательно, вместе с заявлением судьи, которым будет определяться согласие судьи на назначение его на должность судьи в другой суд, необходимо представить пакет документов, подтверждающих соответствие предъявляемым законом требованиям к кандидатам на должность судьи. Высказываются предположения, что это необходимо в связи с тем, что возможны случаи, когда в предыдущий период исполнения полномочий у судьи появились заболевания, которые препятствуют назначению на должность¹⁹. Но, во-первых, по закону данные факты оценивает квалификационная коллегия судей, за-

¹⁷ Закон Российской Федерации от 26 июня 1992г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792; 1993. № 17. Ст. 606.

¹⁸ Пункт 6 ст. 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей Российской Федерации» и соответствующие нормы федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов Российской Федерации.

¹⁹ Горбенко В.М. Актуальные проблемы функционирования судебной системы при образовании Камчатского края // Мировой судья. 2006. № 6. С. 21–24.

ключения которой, как указано в изложенной выше норме, не требуется. Любой другой субъект такой оценки является неполномочным. Во-вторых, вряд ли такой исключительный повод для новой проверки пригодности судьи к судейской службе может быть признан законным основанием для тотальной оценки всего действовавшего в соответствующих субъектах Российской Федерации судейского корпуса.

Такой порядок не может признаваться реализующим требование создания и упразднения конкретного суда на основе федерального закона. Он неприемлем, так как расчитан фактически на осуществление этих процедур на основе не закона, а нормативных актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации²⁰. Так, штатная численность судов общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда Российской Федерации) определяется приказом Судебного департамента на очередной год. В пределах своей компетенции Департамент распределяет утвержденную федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год численность судей²¹. Его управления (отделы) в субъектах Российской Федерации распределяют и утверждают, в соответствии с его приказами, численность судей районных судов соответствующих субъектов Федерации²². Не исключение и штатная численность вновь образуемых судов, которая определяется на основании приказа Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Примеры показывают, что она не является просто суммой численности судейского корпуса объединяющихся субъектов и не может быть не связана с решением вопросов статуса действующих судей²³. Соответственно, такие решения — предмет законодательного регулирования.

В арбитражной юрисдикции, несмотря на то что в соответствии со ст. 47 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах Российской Федерации» общая численность судей арбитражных судов устанавливается федеральным законом, численность судей конкретных арбитражных судов (за исключением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации) определяется самим Высшим Арбитражным Судом, но в пределах общей численности арбитражных судей.

Применение этих общих процедур определения штатной численности в судах к ситуациям упразднения одних и создания других судов, как это имеет место при объединении судебных органов в объединяющихся субъектах Российской Федерации, явно снижает уровень необходимого правового регулирования: федеральная законодательная компетенция осуществляется на основе подзаконных актов²⁴. Это не соответствует

²⁰ Например, см.: Инструкция по организационно-штатной работе в федеральных судах общей юрисдикции и системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // Приказ СД при ВС РФ от 2 апреля 2010 г. № 61.

²¹ Пункт 4.4.4 инструкции.

²² Например, в Отчете о работе Управления судебного департамента в Калининградской области за 2012 г. указано: «В соответствии с приказами Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Управлении Судебного департамента приказом начальника Управления утверждена Инструкция о порядке подготовки приказов и распоряжений Управления Судебного департамента в Калининградской области. Все приказы по личному составу — о зачислении судей в штаты соответствующих судов, установлении размера доплаты за квалификационный класс, выслугу лет, об отчислении из штатов судов готовятся и издаются в соответствии с вышеуказанной Инструкцией» // http://files.sudrf.ru/2452/user/Otchet_USD_2012_sayt_redaktrir.doc

²³ Методика расчета штатной численности судей федеральных судов общей юрисдикции также определяется Судебным департаментом.

²⁴ «В целях реализации федеральных законов в связи с созданием и упразднением ряда районных судов Судебным департаментом проведено перераспределение численности федеральных судов общей юрисдикции». См.: Отчет СД при ВС РФ VIII Всероссийскому съезду судей о деятельности СД за 2009–2012 годы.

положению п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящем регулирование судоустройства к ведению Федерации, в его системном истолковании с требованиями закона «О судебной системе в Российской Федерации» относительно создания и упразднения судов только на основе федерального закона. При этом под судоустройством понимается не только сама система и структуры судебных органов, но также совокупность принципов и норм, определяющих процедуры их организации²⁵.

Организация судебных органов как синоним судоустройства, ее принципы, механизмы и ресурсные условия их реализации составляют предмет ведения Федерации (существующие исключения относятся только к судам субъектов Российской Федерации). Понятие судоустройства включает в себя порядок создания судов, их состав, внутреннюю структуру судов, образование судебных коллегий, основы статуса судей, присяжных и арбитражных заседателей, назначение председателей судов и их замов, решение других вопросов кадрового состава судейского корпуса, правовое регулирование организационно-финансового обеспечения судов, его порядок, условия и особые правила финансирования судов за счет федерального бюджета. Эти составляющие судоустройства, относящиеся к исключительной компетенции Федерации, регулируются только федеральным законом, но не любыми нормативными актами, хотя бы и федерального уровня²⁶.

Неурегулированность названных проблем влечет явные нарушения требования о создании суда только в законном порядке и означает, что акты, содержащие такие недостаточные решения, не обладают качеством правового закона. Представляется, что они дают повод для проверки их соответствия Конституции Российской Федерации в процедурах конституционного судопроизводства.

Данный вопрос требует уточнения правового регулирования как по содержанию для восполнения его неполноты, так и по уровню актов, которыми должны решаться такие вопросы. Необходимо законодательно определить правила перевода, которые могут содержаться или в отдельном федеральном законе или в дополнениях к Закону «О статусе судей в Российской Федерации». Например, должен быть дополнительно сформулирован запрет отказа судье при реорганизации судов в назначении на должность в другой суд (при его согласии на перевод), независимо от каких бы то ни было новых проверок (чтобы реорганизация не могла использоваться для избавления от неудобных судей). Также необходимо исключить издание вместо акта о переводе судьи повторного Указа Президента Российской Федерации о назначении судьи на новую должность. Тем более что прекращение полномочий судьи в таких ситуациях недопустимо — оно возможно только по общим основаниям и в общем порядке через органы судейского сообщества.

Отступление от требования упразднения и создания федеральных судов только на основании федерального закона при объединении субъектов Российской Федерации связано в первую очередь с изменением перечня и состава районных (городских) судов, поскольку в отношении их установленная законом процедура упразднения судов

²⁵ Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003. С. 6.

²⁶ Так, в соответствии с постановлением Совета судей Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 213 и постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 26 декабря 2007 г. № 133 СД при Верховном Суде продолжил работу по оптимизации действующей в Российской Федерации системы районных судов путем укрупнения судебных районов и выравнивания служебной нагрузки судей. Поставленная задача решалась за счет объединения нескольких малосоставных судов в один или присоединения малосоставного суда к многосоставному суду с перераспределением штатной численности судей и работников аппарата судов.

и создания новых заменяется на территории нового субъекта Российской Федерации процедурой преобразования²⁷ (при отсутствии, однако, ее должной законодательной конкретизации²⁸).

В целях приведения этого положения в соответствие с международными и конституционными принципами законного суда порядок создания и упразднения судов общей юрисдикции при объединении субъектов Российской Федерации должен определяться конкретным федеральным законом. При этом не исключается также дополнение законодательного регулирования, содержащегося в федеральном конституционном законе о судебной системе, в котором целесообразно указать на другие — наряду с процедурами упразднения и создания судов — формы их реорганизации или преобразования, например, путем слияния (присоединения), разделения (выделения).

Некоторые авторы придерживаются мнения, что в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации требуется дополнительное законодательное регулирование процедур упразднения и создания мировой юстиции²⁹. Действительно, Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» требует закрепления в федеральном конституционном законе порядка функционирования в переходный период в новом субъекте только федеральных судов³⁰. По мнению названных авторов, отсутствие упоминания в таком законе об относящихся к судам субъекта Российской Федерации мировых судьях оставляет неурегулированным вопрос о функционировании мировых судей как в переходный период, так и после его завершения, хотя мировая юстиция сталкивается с теми же связанными с образованием нового субъекта проблемами, что и федеральная. На этой основе делается вывод, что функционирование мировой юстиции с момента образования нового субъекта в течение установленного переходного периода и после его окончания, когда мировые судьи уже перестают действовать в качестве судей заинтересованных объединяющихся субъектов, тоже требует законодательного решения³¹.

При этом выдвигается тезис, что в системе действующего законодательства этот вопрос на уровне самого субъекта Федерации не подлежит урегулированию, поскольку

²⁷ См.: *Органов Ю.М.* Правовые аспекты обеспечения деятельности судов общей юрисдикции во вновь образованных субъектах Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».

²⁸ Контрастом этому в положительном плане является установление числа мировых судей и соответствующего ему числа судебных участков в федеральном законе (Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»), а их перечисление и определение территориальной юрисдикции в конкретных законах субъектов Российской Федерации.

²⁹ См.: *Кульчевский В.В.* Образование новых субъектов в составе Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 17–24; *Горбенко В.М.* Актуальные проблемы функционирования судебной системы при образовании Камчатского края // Мировой судья. 2006. № 6. С. 21–24.

³⁰ Статья 12 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

³¹ Мировые судебные участки считаются упраздненными с момента, когда мировой судья назначается в порядке перевода с упраздняемого судебного участка в создаваемый судебный участок и принимает на себя относящиеся к его ведению функции по осуществлению правосудия. В случае отказа мирового судьи от назначения в порядке перевода во вновь созданный в соответствии с законом субъекта Российской Федерации судебный участок, судебный участок, ранее им занимаемый, считается упраздненным также с момента передачи мировым судьей упраздняемого судебного участка относящихся к его ведению вопросов осуществления правосудия назначенному (избранному) мировому судье нового судебного участка.

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» предполагает регулирование законами субъектов Российской Федерации о мировых судьях только порядка назначения или избрания на должность мирового судьи, структуры и штатного расписания аппарата мирового судьи. Из этого выводится, что федеральный законодатель не предусматривает издания новыми субъектами Федерации закона, который бы регулировал вопросы функционирования мировых судей с момента принятия закона о создании нового субъекта и до завершения переходного периода. Издание в этот период новым субъектом Российской Федерации закона о мировых судьях, как и определение в нем судебных участков, рассматривается как не представляющее возможным, поскольку принятие таких законов в установленных законодательных процедурах может осуществляться только после вступления в должность главы нового субъекта Российской Федерации³². Таким образом, согласно этой позиции, в течение какого-то периода времени мировые судьи в пределах прежних участков лишаются возможности осуществлять рассмотрение дел, отнесенных к их компетенции, в то время как мировые судьи в новых судебных участках не учреждены.

Однако мнение об отсутствии необходимого регулирования процедур упразднения и создания должностей мировых судей в объединяемых субъектах Российской Федерации нельзя признать обоснованным. В соответствии с законами «О судебной системе Российской Федерации» и «О мировых судьях в Российской Федерации»³³ порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливается федеральным законодательством, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законодательством субъектов Федерации. Исходя из данных норм, процедура упразднения и (или) создания должностей мировых судей субъекта Федерации начинается с законодательной инициативы соответствующего субъекта Российской Федерации, согласованной с Верховным Судом Российской Федерации, о внесении изменений в Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»³⁴. С момента определения в федеральном законе числа мировых судей и соответствующих судебных участков конкретного субъекта Российской Федерации законодатель данного субъекта вправе упразднить или создать на своей территории должности мировых судей. Это происходит на основании принятия нового или внесения изменений в существующий закон субъекта Российской Федерации. Однако при объединении субъектов Российской Федерации общий порядок создания судебных участков мировых судей дополняется в связи с особенностями функционирования представительных (законодательных) органов упраздняемых субъектов Российской Федерации в переходный период.

По общему правилу, в соответствии с федеральными конституционными законами об образовании нового субъекта Российской Федерации нормативные правовые акты

³² В связи с процедурой принятия законов субъектов Российской Федерации глава субъекта Российской Федерации подписывает принятый представительным органом субъекта Федерации закон субъекта. Например, п. 1 ч. 6 ст. 8 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» — законы принимаются Советом народных депутатов Камчатской области и Думой Корякского автономного округа в форме законов Камчатского края. Подписываются и обнародуются высшим должностным лицом Камчатского края (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Камчатского края — губернатором Камчатского края).

³³ Статья 4: «Общее число судей и количество судебных участков... определяется федеральным законом...».

³⁴ Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 4.

упраздняемых субъектов Федерации, принятые до вступления в силу названных законов, а также принятые в соответствии с ними до момента прекращения полномочий представительных органов объединяемых субъектов, продолжают действовать на соответствующей территории в части, не противоречащей федеральному законодательству и появляющемуся законодательству вновь образованного субъекта Российской Федерации³⁵. То есть прежние законы о мировых судьях объединяемых субъектов Российской Федерации продолжают действовать до принятия соответствующего закона вновь образованного субъекта Федерации. С момента формирования законодательного (представительного) органа вновь образованного субъекта Российской Федерации ему принадлежит и законодательная инициатива в Федеральном Собрании по вопросу об определении общего числа мировых судей во вновь созданном субъекте и, соответственно, принятие закона субъекта Российской Федерации о мировых судьях.

Но данный процесс может быть осуществлен и до начала деятельности представительного органа нового субъекта Российской Федерации, поскольку в соответствии с федеральными конституционными законами об образовании нового субъекта Российской Федерации представительные органы упраздняемых субъектов Российской Федерации до завершения формирования представительного (законодательного) органа вновь образуемого субъекта Федерации вправе совместно принимать нормативные акты в форме законов вновь образованного субъекта Российской Федерации³⁶. В случаях, определенных в принимаемом соглашении между представительными (законодательными) органами, а также между главами упраздняемых субъектов Российской Федерации, органы государственной власти объединяемых субъектов Федерации вправе принимать также подзаконные нормативные правовые акты, действие которых будет распространяться одновременно на всю территорию объединяемых субъектов Российской Федерации³⁷. Основываясь на этом, сложно согласиться с констатацией отсутствия необходимого регулирования мировой юстиции в процедурах образования нового субъекта Российской Федерации.

В то же время нельзя не признать позитивным, что регулирование положения мировой юстиции также стало развиваться в связи с принятием в 2006 г. Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа». Начиная с этого момента, появилась тенденция закрепления в таком акте порядка формирования и функционирования мировой юстиции в создаваемом в результате объединения субъекте Российской Федерации. В предшествующих соответствующих федеральных конституционных законах не было упоминания о мировых судьях, что как раз и давало повод для критики регламентации мировой юсти-

³⁵ Например, ст. 16 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа»; ст. 17 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»; ст. 19 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

³⁶ Например, ч. 7 и 7.1 ст. 6 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

³⁷ Например, ч. 4 ст. 19 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

ции. Впервые в законе было указано, что в переходный период в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 17 закона о судебной системе)³⁸ должности мировых судей и судебные участки объединяемых субъектов Российской Федерации упраздняются с одновременной передачей относящихся к ведению этих мировых судей вопросов осуществления правосудия в юрисдикцию вновь назначаемых (избираемых) мировых судей в судебных участках, создаваемых в новом субъекте Российской Федерации.

Однако это общее и достаточно аксиоматичное положение не сопровождается должной конкретизацией. В частности, не детализированы положения об упразднении прежних и создании новых участков мировых судей, что связано с возможным увеличением или сокращением числа участков, а значит, и должностей мировых судей, что нельзя отрицать как одну из прерогатив законодателя на федеральном и региональном уровне (при том, что и Верховный Суд Российской Федерации также имеет право законодательной инициативы в процессе создания участков и должностей для мировой юстиции). Из этого следует, что в законе не решаются вопросы перевода и сокращения числа мировых судей. Мировые судьи, как и все судьи в Российской Федерации, обладают единым статусом, определяемым федеральным законодателем³⁹. Поэтому необходимо более точно урегулировать эти вопросы в федеральном законе⁴⁰, хотя сама реализация норм о мировых судьях должна происходить на региональном уровне, так как мировые судьи являются судами субъектов Федерации. Кроме того, требование создания суда на основе закона диктует необходимость решения не только вопроса о форме и уровне учреждающего суд законодательного акта, но и о закреплении в федеральном конституционном законе, на основе которого создается субъект Федерации, перечня тех актов о судах, которые до этого момента продолжают действовать.

Реорганизация судов, связанная с объединением субъектов Российской Федерации, обнаруживает, таким образом, ряд вопросов, касающихся соблюдения требования о создании и упразднении судов только на основании правового закона, которое является универсальной гарантией самостоятельности судебной власти и независимого правосудия. Как видно, значение этой гарантии имеет отнюдь не только теоретический смысл.



Библиография

Конституция Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 3.

Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 29.

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 93.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 247.

³⁸ Нормы данной статьи распространяются не только на федеральные суды.

³⁹ Исключения составляют некоторые судьи, особенность правового статуса которых может определяться федеральным законом, а в случаях предусмотренных самим законом и законами субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 2 закона Российской Федерации о статусе судей).

⁴⁰ Кроме того, этим должно исключаться установление субъектом Российской Федерации особых оснований для прекращения полномочий судьи субъекта, отличных от оснований, закрепленных законом Российской Федерации о статусе судей, что могло бы привести к снижению общих гарантий статуса судей, распространяющихся и на мировую юстицию.

Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110.

Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3119.

Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Российская газета. 2007. № 162.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. №1801-1 «О Концепции судебной реформы РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792; 1993. № 17. Ст. 606.

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. №133-ФЗ «О создании и об упразднении некоторых районных судов» // Российская газета. 1998. № 148–149.

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // Российская газета. 1998. № 242.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 206.

Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 4.

Федеральный закон от 13 февраля 2008 г. «О преобразовании судов общей юрисдикции Камчатской области и Корякского автономного округа в связи с образованием Камчатского края» // СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 544.

Федеральный закон от 3 апреля 2008 г. «О создании Арбитражного суда Камчатского края» // Российская газета. 2008. № 76.

Федеральный закон от 14 марта 2009 г. «О преобразовании судов общей юрисдикции Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в связи с образованием Забайкальского края» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1262.

Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 53-ФЗ «О создании Юрномарийского районного суда и упразднении городского и некоторых районных судов Республики Марий Эл» // Российская газета. 2010. № 72.

Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 246-ФЗ «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Удмуртской республики» // Парламентская газета. 2010. № 51–54.

Инструкция по организационно-штатной работе в федеральных судах общей юрисдикции и системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 2 апреля 2010 г. № 61.

Регламент арбитражных судов Российской Федерации, утв. постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 июля 1996 г. №7.

Регламент Верховного Суда Российской Федерации, утв. постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 10.

Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации, утв. приказом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 27 // СПС «Консультант Плюс».

Инструкция по судебному делопроизводству в районном суде, утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29 апреля 2003 г. № 36 // Российская газета. 2004. 5 ноября.

Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Волгоградской области» // «СПС Консультант Плюс».

Постановление совета судей Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 213 «О реализации постановления Президиума Совета Судей Российской Федерации от 26 декабря 2007 г. № 133 «О программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года» (по вопросу укрупнения судебных районов)» // <http://www.lawmix.ru/vas/91200>

Постановление Президиума Совета Судей Российской Федерации от 26 декабря 2007 г. № 133 «О программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года» // http://sargatcourt.oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=19

Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 14 декабря 1966 г.) // Библиотечка Российской газеты. 1999. № 22–23.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Судебное управление отбор и подотчетность судей. 23–25 июня 2010 г. / Бюро по демократическим институтам и правам человека, Исследовательская группа «Минерва» по вопросам независимости судей Института Макса Планка. Киев, 2010.

Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002.

Де Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека. СПб., 2004.

Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 год. СПб., 2004.

Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003.

Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2002.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2009.

Юрбенко В.М. Актуальные проблемы функционирования судебной системы при образовании Камчатского края // Мировой судья. 2006. № 6.

Кульчевский В.В. Образование новых субъектов в составе Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10.

Органов Ю.М. Правовые аспекты обеспечения деятельности судов общей юрисдикции во вновь образованных субъектах Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».

Отчет генерального директора Судебного департамента VII Всероссийскому съезду судей о деятельности Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в 2005 — 2008 годах // Российская юстиция. 2009. № 1.

Отчет Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации VIII Всероссийскому съезду судей о деятельности СД за 2009–2012 годы. // http://www.cdep.ru/userimages/Otchet_Sudebnogo_departamentaVIII_VSS_-_2012.pdf

Отчет о работе Управления судебного департамента в Калининградской области за 2012 год // http://files.sudrf.ru/2452/user/Otchet_USD_2012_sayt_redaktrir.doc

Рогальчук Д.М. Создание суда на основе закона: в контексте развития судебной системы // Юрист. 16 августа 2013.

Reorganization of Courts Due to the Unification of Russian Federation Members and the Standard of Legal Courts



Dmitrii Rogalchuk

PhD student, Department of Judicial Power and Organizing Justice, Faculty of Law, National Research University «Higher School of Economics». Address: National Research University «Higher School of Economics», 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: dimitron@list.ru



Abstract

The article analyzes (in terms of guarantees of competent courts as a prerequisite for a fair justice) the cases of establishing and abolishing courts in the current the Russian Federation judicial system in the context of the unification of the Russian Federation regions. The analysis of the standards of competent courts in narrow and wide senses supposes simultaneous integral features as a court, its independence, impartiality and competence. The article specifies and examines a narrow special aspect of interpreting a judicial court as an institution established exclusively on the basis of law. This requirement ensures such a condition of the judicial system as its stability and ensures the impossibility to pass arbitrary decisions, to modify the judicial system, which is a prerequisite for the independence of courts. The analysis of the processes of reorganizing courts in unifying the Russian Federation regions reveals issues concerning the requirements to set up and abolish courts due to a legal law and observing the order of relieving judges of the abolished courts and their reappointment in newly established courts (this concerns both life appointment of the Federal court judges and justice of the peace). The detailed analysis of regulatory legal acts at the level of the Federation and Regions shows that the regulation concerning the courts to be united lacks concretization. The law neither sets the order nor codifies the fact of elimination and setting up a specific court. Besides the issue of the federal courts, the problems of reorganizing courts within lay justice are studied, proposals are made as to the further improvement of the regulation of lay justice at the level of federal legislation. The article concludes that the guarantees of legal courts have a practical application.



Keywords

judicature, court established by law, restructuring & abolition of courts, unification of the constituent territories of the federation, transfer of the judges.



References

Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda (s uchetom popravok vnesennykh Zakonami the Russian Federation o popravkakh k Konstitutsii the Russian Federation ot 30 dekabrya 2008 goda no 6-FKZ, ot 30 dekabrya 2008 goda no 7-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation. Adopted at the referendum December 12 1993. (Containing amendments included in the Russian Federation laws on the amendments to the Russian Federation Constitution of December 30, 2008)].

(1997) Federalniy konstitutsionniy zakon ot 31 dekabrya 1996 goda no 1 FKZ O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii [Federal constitutional law of December 31 1996 On the Russian Federation judicial system]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 3.

(2011) Federalniy konstitutsionniy zakon ot 7 fevralya 2011 goda no 1 FKZ O sudakh obschey jurisdiktсии v Rossiyskoy Federatsii [Federal constitutional law of February 7 2011 On the Russian Federation Courts of general jurisdiction]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 29.

(1995) Federalniy konstitutsionniy zakon ot 28 aprelya 1995 goda no 1 FKZ Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiyskoy Federatsii [Federal constitutional law of April 28 1995 On the Russian Federation arbitration courts]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 93.

(2011) Federalniy konstitutsionniy zakon ot 17 dekabrya 2001 goda no 6 FKZ O poryadke prinyatiya v Rossiyskuyu Federatsiyu I obrazovaniya v ee sostave novogo sub'jekta Rossiyskoy Federtsii [Federal constitutional law of December 17 2001 On the order of joining a new region to the Russian Federation]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 247.

Federalniy konstitutsionniy zakon ot 25 marta 2004 goda no 1 FKZ Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subjekta the Russian Federation v rezultate objedineniya Permskoy oblasti I Komi-Permyatskogo avtonomnogo okruga [Federal constitutional law of March 25 2004 On the creation within the Russian Federation a new region as a result of unifying the Perm oblast and Komi autonomous region]. SZ RF 2004, no 13.

Federalniy konstitutsionniy zakon ot 14 oktyabrya 2005 goda Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subjekta the Russian Federation v rezultate objedineniya Krasnoyarskogo kraya, Taymyrskogo (Dolgano-Neneskogo) avtonomnogo okruga I Evenkiyskogo avtonomnogo okruga [Federal constitutional law of October 14 2005 On the creation within the Russian Federation a new region as a result of unifying the Krasnoyarsk krai, the Taymyr autonomous region and the Evenk autonomous district]. SZ RF 2005, no 29.

Federalniy konstitutsionniy zakon ot 12 ijulya 2006 goda Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subjekta the Russian Federation v rezultate objedineniya Kamchatskoy oblasti I Koryakskogo avtonomnogo okruga [Federal constitutional law of July 12 2006 On the creation within the Russian Federation a new region as a result of unifying the Kamchatka Oblast and the Koryak autonomous district]. SZ RF 2006, no 29.

Federalniy konstitutsionniy zakon ot 30 dekabrya 2006 goda Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subjekta the Russian Federation v rezultate objedineniya the Irkutsk oblast I Koryakskogo avtonomnogo okruga [Federal constitutional law of July 12 2006 On the creation within the Russian Federation a new region as a result of unifying the Kamchatka Oblast and the Koryak autonomous district]. SZ RF 2007, no 1.

(2007) Federalniy konstitutsionniy zakon ot 21 ijulya 2007 goda Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subjekta the Russian Federation v rezultate objedineniya Chitinskoy oblasti i Aginskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga [Federal constitutional law of July 21 2007 On the creation within the Russian Federation a new region as a result of unifying the Chita Oblast and the Aginsk Buryat autonomous district]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 162.

(1991) Postanovlenie Verkhovnogo Soveta RSFSR ot 24 oktyabrya 1991 goda no 1801-1 O kontseptsii sudebnoy reformy RSFSR [Decision of the RSFSR Supreme Council of October 24 no 1801-1 On the Conception of the RSFSR judicial reform]. *Vedomosti SND I VS RSFSR* — Journal of SND I VS RSFSR, no 44.

(1992) Zakon the Russian Federation ot 26 ijunya 1992 no 3132-1 O statuse sudey v Rossiyskoy Federatsii [the Russian Federation law on the status of judges in the Russian Federation]. *Vedomosti Sjezda narodnykh deputatov the Russian Federation i Verkhovnogo Soveta the Russian Federation* — Journal of the Russian Federation Congress of Peoples' Deputies and the Russian Federation Supreme Council, no 30.

(1998) Federal'niy zakon ot 29 ijulya 1998 goda no 133 O sozdanii i ob uprazhnenii nekotorykh rayonnykh sudov [Federal law of July 29 1998 no 133 On establishing and abolishing some district courts]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 148—149.

(1998) Federal'niy zakon ot 17 dekabrya 1998 goda no 188 O mirovykh sudiyakh v Rossiyskoy Federatsii [Federal law of December 17 1998 no 188 On magistrate judges in the Russian Federation]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 242.

(1999) Federal'niy zakon ot 6 oktyabrya 1999 goda no 184 Ob osnovnykh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) I Iсполnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov the Russian Federation [Federal law of October 6 1999 no 184 On the major principles of organizing legislative and executive bodies of stat power in the Russian Federation regions]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 206.

(2000) Federal'niy zakon ot 29 dekabrya 1999 goda no 218 O obshchem chisle mirovykh sudey I kolichestve sudebnykh uchastkov v Subyektakh the Russian Federation [On the total number of magistrates in the Russian Federation regions Federal law of December 29 1999 no 218]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 4.

Federal'niy zakon ot 13 fevralya 2008 goda O preobrazovanii sudov obshchey jurisdiktsii Kamchatskoy oblasti I Koryakskogo avtonomnogo okruga v svyazi s obrazovaniem Kamchatskogo kraya [Federal law of February 13 2008 On transforming courts of general jurisdiction in the Kamchatka Oblast and the Koryak autonomous district]. SZ, 2008, no 7.

(2008) Federal'niy zakon ot 3 aprelya 2008 goda O sozdanii Arbitrazhnogo suda Kamchatskogo kraya [Federal law of April 3 2008 On establishing Arbitration court in the Kamchatka region]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 76.

(2009) Federal'niy zakon ot 14 marta 2009 goda O preobrazovanii sudov obshchey jurisdiktsii Chitinskoy oblasti I Aginskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga v svyazi s obrazovaniem Zabaikal'skogo kraya [Federal law of March 14 2009 On transforming courts of general jurisdiction in the Chita oblast' and the Zabaikalskiy region]. SZ, no 11.

(2010) Federal'niy zakon ot 5 aprelya 2010 goda no 53 O sozdanii Gornomariiskogo raionnogo suda I uprazhnenii goroskogo I nekotorykh raionnykh sudov Respubliki Mariy El [Federal law of April 5 2010 On establishing Gornomariyskiy district court and eliminating some regional courts in the Republic of Mariy El]. *Rossiyskaya gazeta* — Russian Gazette, no 72.

(2010) Federal'niy zakon ot 30 sentyabrya 2010 goda no 246 O sozdanii i uprazhnenii nekotorykh raionnykh sudov the Udmurt Republic [Federal law of September 30 2010 On establishing and eliminating some regional courts of the Udmurt Republic]. *Parliamentskaya gazeta*, no 51–54.

Instruktsiya po organizatsionno-shtatnoy rabote v federal'nykh sudakh obshchey jurisdiktsii I sisteme Sudebnogo departamenta pri Verkhovnom Sude the Russian Federation. Prikaz Sudebnogo departamenta pri Verkhovnom Sude the Russian Federation ot 2 aprelya 2010, no 61.

Reglament arbitrazhnykh sudov the Russian Federation [Rules of the Russian Federation arbitration courts]. July 5 1996, no 7.

Reglament Verkhovnogo Suda the Russian Federation [Rules of the Russian Federation supreme court]. June 28 2011, no 10.

Instruktsii po deloproizvodstvu v arbitrazhnykh sudakh the Russian Federation [Instructions on paperwork in the Russian Federation arbitration courts]. March 25, 2004.

Instruktsii po deloproizvodstvu v rayonnom sude the Russian Federation [Instructions on paperwork in the Russian Federation district courts]. November 5, 2004.

Poyasnitel'naya zapiska k Proektu Federal'nogo zakona O sozdanii I uprazhnenii nekotorykh rayonnykh sudov Volgogradskoy oblasti.

Postanovlenie soвета sudey the Russian Federation ot 15.05.2008 no 213 O realizatsii postanovleniya prezidiuma soвета sudey the Russian Federation ot 26 dekabrya 2007. no 133. Available at: <http://www.lawmix.ru/vas/91200> (accessed 17 November 2013).

Postanovlenie Prezidiuma Soveta Sudey the Russian Federation ot 26.12.2007 no 133 O programme razvitiya sistemy sudov obshchey jurisdiktsii the Russian Federation I sovershenstvovanii organizatsionnogo obespecheniya ikh deyatelnosti ne period do 2023 goda. Available at: http://sargatcourt.oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=19 (accessed 17 November 2013).

(1999) Mezhdunarodniy pakt o grazhdanskikh I politicheskikh pravakh (N-Y, December 14 1966). [The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)]. Biblioteka Rossiyskoy Gazety — Russian Gazette Supplement, no 22–23.

(2001) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Bulletin Mezhdunarodnykh dogovorov* — Bulletin of international Treaties, no 3.

Institute of Max Plank (2010) *Rekomendatsii Kievskoy konferentsii po voprosam nezavisimosti sudebnoy vlasti v stranakh Vostochnoy Evropy. Yuzhnogo Kavkaza i Tsentral'noy Azii.*, Kiev.

Abrosimova E.B. (2002) *Sudebnaya vlast' v Rossiyskoy federatsii: sistema i printsipy* [Judicial power in the Russian Federation: system and principles]. Moscow. (in Russian)

Salvia, M. De (2004) *Evropeyskaya Konventsiya po pravam cheloveka* [European Convention for Human Rights]. Saint Petersburg. (in Russian)

Salvia, M. De (2004) *Pretsedenty Evropeiskogo suda po pravam cheloveka* [The Case-Law of the European Court for Human Rights]. Saint Petersburg. (in Russian)

Morshchakova T.G. (ed.) (2003) *Kommentariy k zakonodatel'stvu o sudebnoy sisteme Russian Federation* [Commentaries to the Russian Federation judicial system legislation]. Moscow.

Tumanov V.A., Entin M. (eds) (2002) *Kommentariy k Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod i praktike ee primeneniya* [Commentaries to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Moscow.

Zorkin V.D., Lazarev L.V. (eds) (2009) *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentaries to the Russian Federation Constitution]. Moscow, 2009.

Lazarev L.V. (ed.) (2009) *Kommentariy k konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentaries to the Russian Federation Constitution]. Moscow.

Gorbenko V.M. (2006) Aktual'nie problem funktsionirovaniya sudebnoy sistemy pri obrazovanii Kamchatskogo Kraya [Topical problems of judicial system during the formation of the Kamchatka krai]. *Mirovoy Sudya* — Magistrate, no 6.

Kul'chevskiy V.V. (2007) Obrazovanie novykh subyektov v sostave Russian Federation: problem zakonodatel'nogo regulirovaniya [Formation of new Russian Federation regions: issues of legislative regulation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* — Constitutional and municipal law, no 10.

Organov Yu.M. *Pravovie aspekty obespecheniya deyatelnosti sudov obshchey yurisdiktsii vo vnov' obrazovannykh subyektakh Russian Federation* [Legal aspects of ensuring functioning of courts of general jurisdiction in the emerging Russian Federation regions]. Konsultant+

(2009) Otchyot General'nogo direktora Sudebnogo departamenta VII Vserossiyskomy sjezdu sudey o deyatelnosti sudebnogo departamenta pri Verkhovnom sude Russian Federation v 2005–2008 [Report of the General Director of the Judicial Department to the 7th Russian congress of judges on the Judicial Department at the Russian Federation Supreme Court in the period 2005–2008]. *Rossiyskaya Justitsiya* — Russian Justice, no 1.

(2012) Otchyot Sudebnogo departamenta VIII Vserossiyskomy sjezdu sudey o deyatelnosti sudebnogo departamenta za 2009–2012 [Report of the Judicial Department to the 8th Russian congress of judges on the Judicial Department at the Russian Federation Supreme Court in the period 2009–2012. Available at http://www.cdep.ru/userimages/Otchet_Sudebnogo_departamentaVIII_VSS_-_2012.pdf

Otchyot o rabote upravleniya sudebnogo departamenta v Kaliningradskoy oblasti za 2012 god [Report of the Judicial Department in the Kaliningrad oblast for 2012]. Available at: http://files.sudrf.ru/2452/user/Otchet_USD_2012_sayt_redaktrir.doc (accessed 17 November 2013).

Rogalchuk D.M. (2013) *Sozdanie suda na osnove zakona: v kontekste razvitiya sudebnoy sistemy* [Establishing court on legal grounds: in the context of judicial system development]. Yurist.