

## СУДЕБНАЯ РЕФОРМА

Вороненков Д.Н., Оробец В.М.<sup>1</sup>



# СУДЕБНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ



**К**онцепция судебной реформы, одобренная Верховным Советом Российской Федерации в 1991 году, и Программа Правительства Российской Федерации «Развитие судебной реформы в России» на 2002 – 2006 гг., принятая в 2001 году, определяют содержание качественных изменений в становлении самостоятельной судебной власти.

Положения о судебной власти, закрепленные в главе 7 Конституции Российской Федерации 1993 года, получили свое развитие в ряде федеральных конституционных законов и федеральных законов, актах Президента Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации.

В Концепции судебной реформы, утвержденной Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г., было подтверждено сохранение курса на создание наравне с судами общей юрисдикции арбитражных судов и конституционных судов. В ходе судебной реформы в Российской Федерации, кроме судов общей юрисдикции, были учреждены суды, не входящие в систему судов общей юрисдикции, такие, как Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, арбитражные суды. Кроме того, были созданы военные суды, включенные в подсистему судов общей юрисдикции.

Формирование в судебной системе России новых судебных подсистем – Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации явилось причиной появления комплекса проблем, связанных с определением юрисдикции этих судов. Все названные суды являются судами специальной юрисдикции, их компетенция строго определяется соответствующими законами, при этом и суды общей юрисдикции, и указанные суды специальной юрисдикции обладают полномочиями по окончательному разрешению дел, отнесенных к их компетенции.

Такая обособленность четырех существующих в России подсистем судов в значительной мере усложняет

разграничение компетенции между ними и законодательного урегулирования порядка взаимодействия этих судов – проблем, которые изначально присущи конструкции любого суда специальной юрисдикции. Непосредственная связь указанных вопросов с реализацией конституционного права на судебную защиту позволяет отнести их к числу наиболее актуальных в настоящее время. Кроме того, изучение вопросов соотношения компетенции различных судебных подсистем позволяет более точно определить место судов общей юрисдикции в судебной системе страны.

Система судов в России традиционно на протяжении многих веков была достаточно сложной и отличалась большим количеством судов и квазисудебных органов. Однако влияние этого исторического опыта на современное развитие судебной системы в России практически не ощущается: после 1917 г. все ранее существовавшие судебные органы были ликвидированы, а концепция «единого народного суда» не предусматривала создание каких-либо специализированных судов.

Политические, экономические и правовые реформы, проводимые в России на протяжении последнего десятилетия, привели к радикальному изменению судебной системы государства. По сравнению с системой судов, существовавшей в советский период, она приобретает достаточно сложную структуру.

Так, в 1991 году был создан Конституционный Суд РФ, в ряде субъектов Федерации стали формироваться специальные судебные и квазисудебные органы для рассмотрения вопросов соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации их конституциям (уставам). В 1992 году система органов Госарбитража преобразуется в систему арбитражных судов, создается Высший Арбитражный Суд РФ.

Конституция РФ (как и большинство современных конституций) не определяет полный перечень функционирующих в стране судов. Непосредственно в Конституции РФ названы только три федеральных суда (ст. 125 – 127): Конституционный Суд РФ как орган конституционно-

**Политические, экономические и правовые реформы, проводимые в России на протяжении последнего десятилетия, привели к радикальному изменению судебной системы государства. По сравнению с системой судов, существовавшей в советский период, она приобретает достаточно сложную структуру.**

<sup>1</sup> **Вороненков Денис Николаевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Коломенского государственного педагогического института; **Оробец Вячеслав Михайлович** – кандидат юридических наук, доцент, советник Правового управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ.

го контроля; Верховный Суд РФ как высший судебный орган по делам, подсудным судам общей юрисдикции, и Высший Арбитражный Суд РФ, который является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Основополагающий принцип организации судебной власти — независимость судей и самостоятельность судов (ст. 5 ФКЗ «О судебной системе») предопределяет, что единство судебной системы, строго говоря, возможно только в одном процессуальном смысле (применительно к правилам производства по рассматриваемым делам и инстанционной взаимосвязи судов). Но именно при таком подходе явно проявляется взаимоотношение обособленность четырех названных подсистем. ГПК РФ и УПК РФ определяют правила производства только в судах общей юрисдикции; судопроизводство в арбитражных судах регулируется АПК РФ; порядок производства в Конституционном Суде РФ определен Конституцией РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде», а правила производства в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации устанавливаются законом соответствующего субъекта РФ.

Таким образом, несмотря на закрепление в ст. 3 ФКЗ «О судебной системе РФ» единства судебной системы Российской Федерации, фактически она складывается из четырех практически независимых судебных образований, одним из которых являются суды общей юрисдикции. Дела, отнесенные к компетенции соответствующих судов, получают окончательное разрешение в рамках именно этой подсистемы и в целом возможность влияния судебных подсистем друг на друга минимальна.

Конституция РФ (ст. 2) установила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», поэтому основным критерием для определения места, которое суды общей юрисдикции занимают в судебной системе России, должна служить оценка их роли в деле признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека.

Одним из наиболее существенных результатов судебной реформы явилось приобретение судами полномочий по осуществлению контроля за действиями и решениями исполнительной и законодательной властей. Судебный контроль играет важнейшую роль в правовом механизме обеспечения прав и свобод человека, превращая суд в центральный элемент системы гарантий этих прав. То, что именно суд является универсальным средством защиты прав и законных интересов граждан, в значительной мере обусловлено как раз его обособленностью и независимостью от других властей и возможностью не только самостоятельно принимать решения, затрагивающие интересы граждан, но и контролировать соответствующие действия законодательной и исполнительной власти.

Следующим этапом реформирования судебной системы России должна стать ее поэтапная специализация. Считаю, что на очередном этапе судебной реформы должно произойти формирование специализированных судов в Российской Федерации.

В условиях проводимой судебной реформы актуализируется рассмотрение проблемы создания наряду с конституционными (уставными), арбитражными, административными судами и судами общей юрисдикции тру-

довых специализированных судов. В связи с этим представляется небезынтесным ознакомление с зарубежным опытом деятельности такого рода органов.

Проведение сравнительно-правового исследования зарубежного опыта имеет теоретическое и практическое значение для создания и развития специализированных трудовых судебных органов в Российской Федерации. Изучение зарубежного опыта необходимо как для совершенствования действующего российского законодательства и практики его применения, так и для разработки новых законов. Создание в Российской Федерации концепции специализированных трудовых судов невозможно без обращения к зарубежному опыту, научным доктринам, законодательству.

В большинстве европейских стран сформирована специализированная трудовая юстиция в виде трудовых судов или административных органов. Эти структуры наделены функциями по разрешению некоторых трудовых споров, что составляет отличительную черту правового регулирования труда в странах развитой рыночной экономики.

Специализированные трудовые суды существуют в Германии, Финляндии, Великобритании, Франции, Австрии, Бельгии, Дании, Люксембурге, Испании, Португалии, Швейцарии (в отдельных кантонах), Швеции, Норвегии, Канаде (в провинции Квебек), Новой Зеландии, Израиле.

В Соединенных Штатах Америки, Японии, Канаде (на федеральном уровне и в англоязычных провинциях) действуют специализированные административные органы, выполняющие судебные функции.

Учреждения специализированной трудовой юстиции, функционирующие за рубежом уже многие годы (к примеру, во Франции около 200 лет), полностью оправдывают себя, доказывая на практике свою необходимость и полезность в качестве одного из необходимых институтов социально-правовой инфраструктуры, достаточную эффективность в разрешении трудовых конфликтов с максимальным учетом интересов спорящих сторон и всего общества и в обеспечении, тем самым, социального мира. Органы по разрешению трудовых споров рассматриваются как одно из звеньев механизма социального партнерства.

Общепризнана важная роль учреждений специализированной трудовой юстиции в развитии трудового права, повышении его авторитета, консолидации, достижении внутренней согласованности, ликвидации пробелов в правоприменительной практике, ее совершенствовании. Во многих странах судебные решения трудовых судов являются источником трудового права.

Существенные изменения, происходящие в сфере судебного разрешения трудовых споров в России, ставят задачу теоретического осмысления введения трудовой специализированной судебной системы на современном этапе, осмысления концепции разрешения трудовых споров и конфликтов как наиболее значимой формы урегулирования трудовых отношений.

В научной литературе некоторые вопросы трудовой юстиции и специализированных трудовых судов были предметом рассмотрения различных ученых. Так, идея создания самостоятельных трудовых судов, пожалуй,

**Конституция РФ (ст. 2) установила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», поэтому основным критерием для определения места, которое суды общей юрисдикции занимают в судебной системе России, должна служить оценка их роли в деле признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека.**

впервые была высказана в Институте государства и права РАН в 1967, 1982 и 1990 годах, эта проблема изучалась в рамках международного проекта EDRUS 9707 в период с 1998 по 2001 г., вопросы трудового процессуального законодательства были в сфере внимания специалистов Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, которыми одними из первых был подготовлен проект Трудового процессуального кодекса. В 2002 г. в исследовании этих вопросов активно принимал участие профессор В.И.Мионов.

В современных западных государствах можно выделить две основные организационные модели судебной власти<sup>1</sup>.

Первая модель построения судебной системы характеризуется существованием единой системы общих судов, которые рассматривают основные виды гражданских и уголовных дел, осуществляют административный и конституционный контроль. Несмотря на столь широкую компетенцию, не исключается возможность создания специализированных судов, которые дополняют систему общих судов. Зачастую, при построении судебной системы имеет место внутренняя специализация, которая проводится путём выделения внутри каждого судебного органа судебных составов (присутствия, коллегии, скамьи, камеры) или отдельных судей, специализирующихся на рассмотрении определённых категорий дел.

Необходимо отметить, что в государствах, в которых действует единая система общих судов, характерной чертой стало появление административных органов, являющихся по выполняемым функциям квазисудебными органами. При этом, к примеру, в Великобритании деятельность квазисудебных органов находится под контролем обычных судов. Следовательно, решения квазисудебных органов могут быть обжалованы в судебном порядке.

Главной чертой второй модели построения судебной системы является то, что наряду с общими судами (судами общей юрисдикции) действуют специализированные суды. Судебная система государства состоит из нескольких автономных подсистем, обладающих своей компетенцией. Как правило, имеются собственные высшие судебные органы для каждой подсистемы. Наиболее характерным примером указанной модели надо признать судебную систему Германии.

Необходимо подчеркнуть, что современная Германия представляет собой классическую модель полисистемной судебной системы. В Германии наиболее последовательно была осуществлена специализация судов. В настоящее время систему органов судебной власти Германии составляют пять самостоятельных судебных систем: общая; административная; трудовая; финансовая; социальная.

Каждая из систем характеризуется внутренней организационной структурой. Каждая ветвь судебной власти имеет свой высший судебный орган: Федеральная судебная палата возглавляет систему общих судов, Федеральный административный суд находится во главе системы административных судов, Федеральный финансовый суд возглавляет систему финансовых судов, Федеральный суд по трудовым делам — систему трудовых судов, Феде-

ральный суд по социальным делам — систему социальных судов.

В Германии существует система специализированных судов по трудовым делам, состоящая из судов трех инстанций: суды по трудовым делам первой инстанции, рассматривающие споры по существу; земельные суды по трудовым делам, рассматривающие апелляции на решения судов низшей инстанции; федеральный суд по трудовым делам, являющийся верховной кассационной судебной инстанцией, которая может изменить или отменить решение любого трудового суда.

К компетенции трудовых судов Германии относится рассмотрение индивидуальных трудовых споров правового характера, коллективных трудовых споров по поводу применения тарифных соглашений, а также споров, связанных с деятельностью советов предприятий.

Это, прежде всего, индивидуальные трудовые споры, чаще всего связанные с заключением, реализацией и прекращением трудового договора, возмещением вреда, нанесенного друг другу сторонами трудового договора, а также юридические коллективные трудовые споры, например, касающиеся статуса профсоюзов или представительства трудового коллектива на предприятии, участия работников и профсоюзов в управлении производством.

Деятельность трудовых судов в Германии регламентируется Законом о трудовых судах 1953 года (в редакции 1979 года) с поправками, последняя из которых была внесена Законом от 5 октября 1994 года.

В России в большей мере проблемы специализированных трудовых судов явились предметом отдельных исследований таких ученых, как И.Я. Киселев, Л.И. Носенко, И.Л. Петрухин, Ю.Я. Рыбаков, Е.Б. Хохлов и др.

Вместе с тем вопрос о трудовой юстиции и специализированных трудовых судах относится к числу недостаточно разработанных в юридической науке. Отдельных теоретических разработок в этой области с 2003 года касались такие ученые, как И.А. Костян, В.И. Мионов, И.К. Пискарев, Б.А. Шеломов и др.

Важная особенность судебного рассмотрения трудовых дел, и это очевидно на примере деятельности трудовых судов в Германии, — это направленность его на достижение компромисса, иными словами, на заключение мирового соглашения. Разбирательство начинается с обязательных попыток примирения. В процедуре примирения участвует только профессиональный судья без непрофессиональных судей (народных заседателей) и обе стороны спора.

По имеющейся статистике, в Германии около 80% трудовых споров разрешаются в процессе процедуры примирения и только около 20% споров передаются для рассмотрения в ходе судебного разбирательства. Стремление к «мировой» характерно не только для примирительной стадии процесса, но и для разбирательства в целом. Закон о трудовых судах 1953 года вменяет в обязанность этих судов добиваться достижения примирения на всех стадиях процесса. Это же стимулируют правила о судебных издержках. Если стороны заключили мировое согла-

**Важная особенность судебного рассмотрения трудовых дел, и это очевидно на примере деятельности трудовых судов в Германии, — это направленность его на достижение компромисса, иными словами, на заключение мирового соглашения. Разбирательство начинается с обязательных попыток примирения.**

<sup>1</sup> См. напр.: Безнасюк А.С., Рустамов Х.У. Судебная власть. Учебник для ВУЗов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — Закон и право. — С. 125.

шение в трудовом суде первой инстанции или если примирение достигнуто вне суда, судебные расходы не взыскиваются, а в земельных и федеральных трудовых судах сокращаются наполовину.

В соответствии с Рекомендациями парламентских слушаний в Государственной Думе от 12 ноября 2002 года «Проблемы совершенствования трудового законодательства и практики его применения» на основе ранее проводимых исследований были подготовлены проекты концепций федеральных законов о поэтапном создании специализированных судов по трудовым делам и Трудового процессуального кодекса.

В сентябре 2003 года в Академии труда и социальных отношений при участии Московского отделения МОТ Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике провел конференцию на тему «Защита трудовых прав работников», в ноябре 2003 года в Колонном зале Дома союзов прошла общероссийская научно-практическая конференция «Перспективы развития законодательства о разрешении коллективных и индивидуальных трудовых споров в Российской Федерации». На этих конференциях с учетом имеющегося зарубежного опыта были обсуждены проблемы, связанные с совершенствованием системы разрешения трудовых споров в Российской Федерации, повышением ее эффективности. При их подготовке были использованы работы ведущих ученых в области трудового права, судостроительства — докторов юридических наук, профессоров И.Я. Киселева, В.И. Миронова, И.Л. Петрухина, С.В. Пердерина, В.Н. Скобелкина, Е.Б. Хохлова и др.

Действующие в настоящее время система и процессуальная форма судебной защиты в области трудовых правоотношений значительно отстают от требований оперативности, качества рассмотрения трудовых споров, при разрешении которых в полной мере должны учитываться и находить свое воплощение все основополагающие принципы трудового права и права социального обеспечения. Без этого невозможна реальная защита прав и охраняемых законом интересов участников трудовых и иных связанных с ними правоотношений.

Трудовое законодательство в вопросах правоприменения является довольно сложным, и в нем есть противоречивые моменты. Подготовленный к рассмотрению в Государственной Думе и насчитывающий более 900 поправок, законопроект о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, несомненно, приведет к существенному повышению качества кодекса, но, на наш взгляд, всех его проблем не решит.

Нормы трудового и смежных с ним отраслей права, как носящие материально-правовой характер не могут не влиять на процедуру разрешения трудовых споров, причем это влияние настолько существенно, что содержание процессуальных особенностей разрешения дел по спорам, вытекающим из трудовых и связанных с ними отношений, в совокупности образует такое качественное состояние, которое уже не вписывается в общие положения гражданского процессуального законодательства.

В настоящее время создание специализированных трудовых судебных органов наиболее характерно для стран, принадлежащих к романо-германской правовой семье (Франция, Германия). Для стран, принадлежащих к англосаксонской правовой семье, можно отметить тенденцию к созданию специализированных трудовых судебных органов, не образующих самостоятельных судебных систем, а также административных учреждений, выполняющих квазисудебные функции<sup>1</sup>.

Причиной создания специализированных трудовых судебных органов прежде всего являются необходимость учета специфики при рассмотрении этой категории дел и существенный объем законодательства о труде и его дифференциация, хотя нельзя отрицать и влияние конкретных исторических условий. Несомненным преимуществом специализированных трудовых судов является возможность учета специфики правовых споров при рассмотрении конкретных судебных дел. Очевидно, что учреждение специализированных трудовых судов в Российской Федерации приведет к повышению эффективности судебной системы в целом.

На наш взгляд, необходимо сосредоточить внимание на надлежущей организации работы подсистем как действующих, так и формируемых специализированных судов, подсистемы судов общей юрисдикции, что в настоящее время приобретает особое значение. Все проблемы, с которыми сталкиваются специализированные суды, суды общей юрисдикции, наиболее болезненно сказываются на общем уровне обеспечения прав и свобод человека в России. Завершение судебной реформы, в первую очередь применительно к организации и деятельности специализированных судов, в том числе трудовых, наравне с судами общей юрисдикции, развитие демократических принципов, лежащих в основе Концепции судебной реформы, должны стать одной из главных задач государственного строительства России в настоящее время. Необходимо, чтобы научная разработка современных проблем правовой реформы стала тем базисом, на котором основываются эти преобразования.

**На наш взгляд, необходимо сосредоточить внимание на надлежущей организации работы подсистем как действующих, так и формируемых специализированных судов, подсистемы судов общей юрисдикции, что в настоящее время приобретает особое значение.**

<sup>1</sup> См.: *Оробец В.М.* Трудовая юстиция европейских стран. Осуществление трудовой специализации в судебной системе России. — М.: НИИ ТРУДА, 1999. — 80 с.