

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

*Михаил Иванович КЛЕАНДРОВ —
зав. академической кафедрой
по юридическим наукам
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент РАН
kleandrov@jurati.ru*

УДК 347.9

О РЕАЛЬНОСТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ СУДЕБНОГО АКТА НЕСУДЕБНЫМ ОРГАНОМ И ВНЕПРОЦЕССУАЛЬНЫМ СПОСОБОМ

CONCERNING THE ISSUE OF OVERCOMING THE LEGAL POWER OF A COURT ACT BY A NON JUDICIAL BODY AND NON PROCEDURAL MEANS

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена критическому осмыслению положений абз. 4-10, 5-10 ст. 89 Налогового кодекса РФ, согласно которым повторная выездная налоговая проверка может проводиться вышестоящим налоговым органом — в порядке контроля за деятельностью налогового органа.

SUMMARY. The article is devoted to the critical comprehension of par. 4-10, 5-10, p. 10 art. 89 of the Russian Federation Tax Code which state that recurring field tax inspection can be conducted by a superior tax agency as a check of tax agency activity.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Налоговый контроль, налоговая проверка, повторная выездная налоговая проверка, обжалование актов налоговых органов.

KEY WORDS. Tax control, tax inspection, recurring field tax inspection, appeal of tax agencies acts.

Возможно ли в принципе на основе норм действующего законодательства преодолеть юридическую силу вступившего в законную силу судебного акта внепроцессуальным способом, т.е. без обращения в вышестоящие судебные инстанции, не по вновь открывшимся обстоятельствам и т.д.? Причем сделать это на основе норм действующего законодательства, не являющихся судебно-

процессуальными? Более того — сделать это решением органа государственной власти, не относящимся к ее судебной ветви, а решением органа исполнительной ветви государственной власти? Или сделать это решением вообще не государственного органа, конкретно — органа судейского сообщества? Оказывается, возможно. Именно с такими, причем не эксклюзивными в правопримени- тельной практике, случаями столкнулся Конституционный Суд РФ.

В первом варианте — при рассмотрении в феврале 2009 г. жалобы ООО «Варм» из г. Омска, занимающегося в основном строительной деятельностью. Это Обще- ство в Конституционном Суде РФ обжаловало положение абз. 4 и 5 п. 10 ст. 89 НК РФ, устанавливающее, буквально, что: «Повторная выездная налоговая про- верка может проводиться вышестоящим налоговым органом — в порядке кон- троля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку». Данному обращению Общества в Конституционный Суд РФ предшествовала его несколь- коквекторная судебная тяжба с налоговыми органами в Омской области.

Началось все еще в июне 2006 г., когда одна из межрайналогинспекций по Омской области провела у Общества проверку правильности уплаты ряда на- логов за 2004–2005 гг., и своим решением от 30 июня 2006 г. по результатам проверки привлекла Общество к налоговой ответственности за недоплату на- логов на добавленную стоимость, на прибыль организаций, за задолженность по перечислению налога на доходы физических лиц, а также обязала уплатить пени и штрафы по этим недоплатам. Всего по этому решению Общество долж- но было уплатить около 5,5 млн рублей.

Общество, считая, что данное решение налогового органа неверно и нало- говых задолженностей у него нет, обратилось в арбитражный суд Омской об- ласти, который решением от 23 ноября 2006 г. признал незаконным решение налогового органа в части доначисления основных сумм недоимки, пеней и штрафов по налогам на добавленную стоимость и на прибыль организаций. В результате Общество из 5,5 млн рублей осталось должно около 1 миллиона. Жалобы межрайналогинспекции в апелляционную и кассационную арбитражно- судебные инстанции были отклонены, последняя — постановлением Федераль- ного арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28 мая 2007 года.

25 июня 2007 г. Управление Федеральной налоговой службы по Омской об- ласти на основании именно п. 10 ст. 89 НК РФ приняло решение о проведении повторной выездной налоговой проверки у Общества — в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную проверку. Обще- ство обратилось за защитой в арбитражный суд Омской области, но он своим решением от 26 сентября 2007 г., оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, отказал Обществу в удовлет- ворении его требования о признании решения налогового органа о назначении проведения повторной выездной налоговой проверки незаконным. При этом ар- битражный суд отклонил доводы заявителя о том, что повторная выездная на- логовая проверка фактически будет означать пересмотр решений арбитражных судов, которыми дана оценка результатов налоговой проверки, поскольку, как указали суды, каких-либо ограничений для назначения повторной выездной на- логовой проверки, в том числе наличие вступившего в законную силу судебного акта, принятого по результатам первоначально проведенной проверки, ни ст. 89 НК РФ, ни иные нормативные правовые акты не содержат. А Определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июня 2008 г. Обществу было отказано в передаче его жалобы для пересмотра состоявшихся арбитражно-судебных реше- ний в порядке надзора в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ.

По результатам же проведенной повторной налоговой проверки Управлением Федеральной налоговой службы по Омской области 27 декабря 2007 г. было принято решение о привлечении Общества к ответственности за совершение налогового правонарушения в виде штрафов за неполную уплату налога на прибыль, на добавленную стоимость, а также ему были начислены штрафы и пени. Всего по этому, уже повторному, решению оно должно было уплатить около 2,5 млн рублей.

Общество и это решение налогового органа, теперь уже вышестоящего по отношению к проводившему первоначальную проверку, обжаловало в арбитражный суд Омской области. И этот суд требования Общества удовлетворил в полном объеме, а апелляционная и кассационная арбитражно-судебные инстанции жалобы вышестоящего налогового органа оставили без удовлетворения. При этом, что очень важно, ни один судебный орган, рассматривая это дело, вопрос о правомерности назначения и проведения в отношении Общества повторной налоговой проверки не затрагивал.

Таким образом, свои имущественные права по предъявленным к нему налоговым требованиям Общество защитило — как по первой налоговой проверке (в значительной мере), так и по повторной (полностью). Однако Общество посчитало, что назначая повторную налоговую проверку, Управление федеральной налоговой службы по Омской области нарушило его конституционные права, поскольку повторная налоговая проверка, пусть и в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводшего первичную проверку, была назначена при наличии вступившего в законную силу судебного акта, которым результаты первоначальной проверки уже были оценены. Поэтому Общество обратилось в Конституционный Суд РФ, им поставлено в этой жалобе под сомнение само право проведения налоговых проверок при данных обстоятельствах, более того, Общество считает, что вышестоящий налоговый орган в принципе не вправе назначать при данных обстоятельствах повторную налоговую проверку, поскольку и возможность и необходимость налогового контроля здесь отсутствует — он был проведен судом. Обращаясь — для образности — к уголовному процессу, Общество в жалобе в Конституционный Суд РФ указывает: «Иными словами, используя нужные термины уголовного процесса, возможно ли отправление уголовного дела на доследование?» Впрочем, конечная, завершающая формула жалобы Общества в Конституционный Суд РФ более лаконична: оно просит признать противоречащими ст.ст. 8 и 35 Конституции РФ абз. 4 и 5 п. 10 ст. 89 НК РФ в части, предоставляющей налоговым органам право проведения повторных выездных налоговых проверок при наличии вступившего в законную силу судебного акта, которым результаты первоначально проведенной проверки уже были оценены.

Сказать, что ситуация с назначением повторных выездных налоговых проверок, тем паче при наличии судебного акта относительно первичной налоговой проверки, широко распространена, нельзя. Как, впрочем, нельзя сказать, что она — имевшая место у Общества — исключительна. Такие случаи исчисляются, соответственно, сотнями и десятками. По информации Федеральной налоговой службы в 1 полугодии 2008 г. повторных налоговых проверок было произведено 153 — в отношении 153-х налогоплательщиков, коих в России всего более 2 миллионов. В это число не входят крупнейшие налогоплательщики, там налоговые проверки проводятся по иной методике (по всей территории РФ, где осуществляет свою деятельность такой — крупнейший — налогоплательщик). Сумма на-

логовых доначислений по этим 153-м повторным проверкам составила 5 млрд рублей; всего же с 2004 г. общая сумма доначислений по повторным выездным налоговым проверкам, включая проверки крупнейших налогоплательщиков, составила 2 трлн рублей, поступивших в бюджет РФ. Всего же в судах в 1 полугодии было оспорено 20 результатов повторных налоговых проверок.

Дело, разумеется, не в количественных показателях, которые, впрочем, характеризуют масштаб проблемы (с 1 января 2009 г. НК РФ ввел, как известно, обязательное досудебное обжалование решения нижестоящих налоговых органов в вышестоящие, что может серьезно повлиять на статистику назначений и проведения повторных проверок, поскольку является формой контроля), а в вопросе — нарушают ли повторные налоговые проверки, при наличии судебного акта по первичной проверке, конституционные права налогоплательщика. И здесь следует иметь в виду правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 16 июля 2004 г. № 14-П, предметом проверки по которому также были положения ст. 89 НК РФ. Согласно этой правовой позиции, НК РФ исходит из недопустимости причинения неправомерного вреда при проведении налогового контроля (ст.ст. 35 и 103); если, осуществляя его, налоговые органы руководствуются целями и мотивами, противоречащими действующему правопорядку, налоговый контроль в таких случаях может превратиться из необходимого инструмента налоговой политики в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что в силу ст.ст. 34 (ч. 1), 35 (ч. 1-3) и 55 (ч. 3) Конституции РФ недопустимо; превышение налоговыми органами (их должностными лицами) своих полномочий либо использование их вопреки законной цели и охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с принципами правового государства, в котором осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц [1].

Нужно принять во внимание и то, что федеральный законодатель увидел общую проблему с повторной выездной налоговой проверкой, и ввел в НК РФ дополнительную гарантию прав налогоплательщика в виде запрета на применение налоговой ответственности за налоговое правонарушение, факт совершения которого выявлен в ходе повторной выездной налоговой проверки, но не выявлен при проведении первоначальной, за исключением случаев, когда невыявление факта налогового правонарушения при проведении первоначальной налоговой проверки явилось результатом сговора между налогоплательщиком и должностным лицом налогового органа (абз. 7 п. 10 ст. 89 НК РФ). Однако данное ограничение, в силу п. 12 ст. 7 ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» от 27 июля 2006 г., применяется к правоотношениям, возникающим в связи с проведением повторной налоговой проверки, в случае, если решение о проведении первоначальной выездной налоговой проверки было принято после 1 января 2007 г., следовательно, на ситуацию с Обществом не распространяется (что, естественно, не освобождает налогоплательщика от обязанности уплатить, точнее — доплатить — налоговую недоимку, ибо никто и ничто не освобождает налогоплательщика от обязанности исполнять требования ст. 57 Конституции РФ платить законно установленные налоги и сборы).

Вообще: что означает повторная налоговая проверка — в плане обозначенной здесь проблемы? Во-первых, это проверка не налогоплательщика, а контроль

вышестоящим налоговым органом деятельности налогового органа, проводившего проверки — как это прямо указано в обжалованном законоположении. Но налоговый ли это контроль?

Понятие налогового контроля раскрыто в НК РФ, согласно пп. 4 и 5 п. 2 ст. 1 которого формы и методы налогового контроля отнесены к общим принципам налогообложения и сборов в России. А в соответствии с п. 1 ст. 82 НК РФ (в редакции ФЗ от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ) налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном данным Кодексом. И здесь не указаны налоговые органы — ни вообще, ни проводящие первичную налоговую проверку. Сами же налоговые органы в нашей стране представляют собой единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ.

Наличие, помимо контроля за участниками налоговых правоотношений, находящихся вне системы налоговых органов, то есть непосредственно налогового контроля, также контроля вышестоящего государственного органа за деятельностью нижестоящего обусловлено при этом самим по себе наличием централизованной системы налоговых органов, которая, как и все централизованные системы отраслевых и функциональных органов исполнительной власти в России, построена на началах власти — подчинения, предполагающих контроль как необходимый элемент (этап) любой управленческой деятельности. Существование контроля вышестоящего органа за нижестоящим в целом гарантирует соблюдение принципа ответственности государственных органов и конституционного принципа законности. Таким образом, можно сказать, что осуществление контроля вышестоящего налогового органа за деятельностью нижестоящего налогового органа — дело естественное, нужное и ни закону, ни Конституции РФ не противоречит.

Вместе с тем, во-вторых, может ли вышестоящий налоговый орган осуществить контроль за деятельностью нижестоящего органа, проводившего первичную налоговую проверку у налогоплательщика, не проверив — посредством выездной налоговой проверки — самого этого налогоплательщика, т.е. не повторив эту проверку? Возможно ли это в принципе — методологически, организационно и т.д.? Сама природа деятельности налоговых органов — как связанная с налоговым контролем за налогоплательщиками — предполагает, что осуществление полноценной проверки нижестоящего налогового органа, которая позволила бы устранить недостатки его работы, выявить и реализовать потребность в методическом руководстве нижестоящими налоговыми органами в целом, и, как следствие, улучшить механизм взимания налогов для наиболее полной реализации публичной функции налога, обеспечения исполнения налогоплательщиками обязанности платить законно установленные налоги и сборы при гарантированности их прав, и т.д., может быть практически невозможной без использования механизма выездной проверки для повторного обращения к ранее осуществленным мероприятиям налогового контроля в отношении конкретного налогоплательщика, в том числе анализа его налоговой и бухгалтерской отчетности и фактических обстоятельств осуществляемой им предпринимательской деятельности. Можно сказать, что способ, методы, порядок и перечень возможных дополнительных мероприятий повторной налоговой проверки аналогичны элементам выездной налоговой проверки, проводимой в общем по-

рядке, а это предопределяет неизбежное вовлечение в процесс контроля вышестоящего налогового органа за деятельностью налогового органа, проводшего первичную выездную налоговую проверку, налогоплательщика в качестве дополнительного проверяемого субъекта.

Естественно, данные мероприятия налогового контроля в любом случае не могут не создавать объективных обременений для текущей хозяйственной деятельности налогоплательщика — субъекта предпринимательства, особенно малого, поскольку сопряжены с временным изъятием финансовой документации, использованием материально-технической базы проверяемого и отвлечением сил и внимания его сотрудников и пр. А если они повторные, такая проверка тем более нуждается в инструментах, минимизирующих ее объективно негативные последствия для субъектов предпринимательской деятельности. Особенно это важно с учетом того обстоятельства, что достичь цели, обозначенной обжалуемыми в данном деле законоположениями (контроль вышестоящего налогового органа за деятельностью нижестоящего налогового органа) исключительно инструментариями налогового права вряд ли возможно, поскольку, как сказано выше, налоговые органы не входят в перечень лиц, в отношении которых может осуществляться налоговый контроль.

Но в таком случае естественны вопросы: а каков критерий выбора налогоплательщика, в отношении которого осуществляется повторная выездная налоговая проверка именно в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первичную налоговую проверку; какова мотивация — в каждом конкретном случае — назначения проведения вышестоящим налоговым органом контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа именно в форме повторной выездной налоговой проверки с учетом того обстоятельства, что закрепленные в Налоговом кодексе РФ цели первичной и повторной налоговых проверок различны: в первом случае цель — выявить налоговое правонарушение у налогоплательщика, во втором — проверить налоговый орган; соответственно, и основная методология достижения разных целей должна быть различной; каково обоснование необходимости того набора контрольных мероприятий, который будет проводиться в отношении налогоплательщика с тем, чтобы не допустить необоснованное их дублирование с ранее осуществленными в ходе первичной налоговой проверки? Наконец, каким должен быть итоговый документ, составленный вышестоящим налоговым органом, проводшим такую повторную проверку — ведь в нем наверняка должна наличествовать, если не доминировать, контрольная — относительно действий, совершенным налоговым органом, проводшим первичную проверку — составляющая? Между тем в представленном в Конституционный Суд РФ документе по результатам такой повторной — контрольной — налоговой проверки абсолютно никакой контрольной составляющей нет. Вообще Конституционным Судом РФ не выявлено наличие какой-либо специальной методики — в форме соответствующего ведомственного акта Федеральной налоговой службы — организации и проведения этой контрольной проверки, ни вообще, ни относительно определения последствий для контролируемого налогового органа, проводшего первичную налоговую проверку; соответствующий запрос Конституционного Суда РФ в этой части остался без ответа. И в тексте Приказа ФНС РФ «Об утверждении форм документов, используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах» от 31 мая 2007 г. «ММ-3-06/338@», где представлены 15 форм, названного документа нет. Следует отметить, что действовавший с 1999 г.

Порядок назначения выездных налоговых проверок (утвержден приказом Министерства РФ по налогам и сборам от 8 октября 1999 г. № АП-3/16/316) предусматривал обязанность руководителей вышестоящих налоговых органов в мотивированном постановлении о назначении повторной налоговой проверки в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводшего первичную проверку указывать обстоятельства, явившиеся основанием для назначения повторной налоговой проверки. Этот документ утратил силу в августе 2007 г., но на момент назначения повторной налоговой проверки у Общества (25 июня 2007 г.) он действовал, однако вышестоящим налоговым органом при издании приказа о назначении повторной — контрольной — проверки он был проигнорирован. И, как видно из изложенного выше, замены ему сегодня нет.

Теперь — относительно роли, значения и силы арбитражно-судебного контроля в возникшей с Обществом ситуации.

Конституцией РФ, исходя из принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную закреплены прерогативы судебной власти в осуществлении контроля за обеспечением верховенства и прямого действия Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны. Это согласуется с сущностью судебной власти, по своей природе независимой и беспристрастной, и предопределяет значение судебных решений, имеющих обязательный характер и постановляемых именем Российской Федерации, в том числе для установления законности актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц.

Одной из гарантий конституционного права на судебную защиту является институт общеобязательности судебного решения [2]. В соответствии с ч. 1 ст. 16 АПК РФ вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов являются общеобязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и, естественно, любых налоговых органов, и подлежат исполнению на всей территории России. Обязательная сила судебного акта распространяется не только на участников процесса, но и на иных лиц, не участвующих в деле, в том числе на налоговые органы.

Поэтому само по себе преодоление административным органом (коим является и любой налоговый орган) судебного решения путем принятия юрисдикционного акта, предполагающего иные последствия, явилось бы снижением гарантий прав и свобод, которые обеспечиваются судом, ставило бы под сомнение независимость суда и его подчинение исключительно Конституции РФ и федеральному закону, ставило бы под сомнение реализацию конституционного принципа равенства всех перед судом, а также приводило бы к нарушению конституционного принципа разделения властей.

Проверка законности и обоснованности судебных актов может осуществляться лишь в специальных, установленных процессуальным законом процедурах — посредством рассмотрения дела судами апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Иная процедура ревизии судебных актов принципиально недопустима, поскольку тем самым была бы, по существу, перечеркнута обусловленная природой правосудия и установленная процессуальным законом процедура пересмотра судебных решений и проверки правосудности (законности и обоснованности) судебных актов вышестоящими судебными инстанциями. Такой фундаментальный подход полностью согласуется с международными стандартами в сфере правосудия, исключающими возможность пересмотра судебных актов во внесудебном порядке (ст. 4 Основных принципов

независимости судебных органов (одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г. и 40/144 от 13 декабря 1985 г.) [3].

Возвращаясь к оспариваемому Обществом в Конституционном Суде РФ законоположению, следует сделать вывод, что допускаемая им возможность в ходе проведения повторной выездной налоговой проверки вышестоящим налоговым органом, согласно сложившейся правоприменительной практике, вынесения акта налогового органа, меняющего права и обязанности налогоплательщика, определенные принятым и не отмененным (не пересмотренным) в установленном процессуальном законом порядке судебным актом, вынесенным по спору того же налогоплательщика и нижестоящего налогового органа, на основании исследования и оценки тех же фактических обстоятельств, которые были предметом судебного разбирательства, противоречит указанным выше гарантиям конституционного права на судебную защиту и конституционного статуса судов.

Кроме того, создаваемая преодолением ранее принятого судебного решения по результатам повторной налоговой проверки, с учетом возможности оспаривания принятого по ее результатам акта в таком же судебном порядке, как и относительно первичной налоговой проверки, правовая ситуация порождает возможность арбитражного суда первой инстанции, рассматривающего материалы повторной налоговой проверки, преодолеть вступившее в законную силу решение того же суда той же инстанции, рассмотревшего материалы первичной налоговой проверки, при том, что в обоих случаях суды одной — первой — инстанции (по факту, один судебный орган — Арбитражный суд Омской области) рассматривали по существу оба дела с одними и тем же обстоятельствами.

И еще один важный момент. При рассмотрении спора между налогоплательщиками и налоговым органом, в том числе относительно размера подлежащих уплате сумм налогов, с учетом требований ст. 57 Конституции РФ об обязанности каждого платить законно установленные налоги, критерием именно законно установленного налога (по размеру, структуре и т.д.) может быть единственно судебный акт, вынесенный в законных процедурах. А если налогоплательщик обязывается к уплате налоговых платежей на основании административного решения налогового органа, принятого вопреки действующему судебному акту, то такие платежи не могут считаться соответствующими названному критерию. Принудительное изъятие имущества в виде сумм налога и иных платежей, осуществленное в ненадлежащей процедуре, нарушает и судебные гарантии защиты права собственности, закрепленного ст.ст. 8 и 35 Конституции РФ. В результате имеет место несоразмерное конституционно значимым целям, закрепленным в ст. 55 ч. 3 Конституции РФ, ограничение указанных прав.

Конституционный Суд РФ не принимает новые законодательные акты или отдельные положения взамен старых, которые им были признаны не соответствующими Конституции РФ, а поскольку в данном деле им осуществлялся конкретный, а не абстрактный нормоконтроль, решение по данному делу должно было определяться рамками предмета дела. Устранять выявленные недостатки в организационно-правовом механизме назначения и проведения повторной налоговой проверки — дело законодателя и правоприменителей, тем более что, как показано выше, подвижки в этом вопросе уже есть. А окончательный вердикт Конституционного Суда РФ по этому делу известен — оспоренное законоположение, согласно которому повторная выездная налоговая проверка может проводиться вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку, признано не соответствующим Конституции РФ, ее ст.ст. 46 (ч. 1), 57 и 118

(ч. 1 и 2), в той мере, в какой данное положение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, не исключает возможность вынесения вышестоящим налоговым органом при проведении повторной выездной налоговой проверки решения, влекущего изменение прав и обязанностей налогоплательщика, определенных не пересмотренным и не отмененным в установленном процессуальном законом порядке судебным актом, принятом по спору того же налогоплательщика и нижестоящего налогового органа, в противоречие с ранее установленными судом фактическими обстоятельствами и имеющимися в деле доказательствами, подтвержденными данным судебным актом.

Во втором же случае — в феврале 2008 г. при рассмотрении жалоб ряда граждан по делу о проверке конституционности ряда положений ст.ст. 6.1 и 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и ст.ст. 21,22 и 26 ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». В частности, по этому делу несколько граждан оспаривали конституционность п. 1 ст. 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», позволяющего, по их мнению, квалификационным коллегиям судей произвольно применять ответственность в виде досрочного прекращения полномочий судьи, в том числе по основаниям, не установленным законом — за высказанную внутри судейского сообщества позицию относительно недостатков в судебной деятельности, за выраженное при осуществлении правосудия мнение и вынесенные судебные акты, при том, что выводы об их незаконности делает квалификационная коллегия судей, не наделенная функциями органа правосудия. Заявители полагали, что оспариваемая норма в силу своей неопределенности в части установления признаков дисциплинарного проступка и выбора вида дисциплинарного взыскания не соответствует ст.ст. 19, 118, 120, 121 и 122 Конституции РФ.

В ходе подготовки к рассмотрению данного дела и в процессе судебного разбирательства выяснилось, что подобная практика — со стороны квалификационных коллегий судей — не является крайне редкой; о таких случаях были и публикации в официальном издании Высшей квалификационной коллегии РФ судей — Вестнике ВККС РФ. С ней Конституционный Суд РФ не согласился, указав в Постановлении от 28 февраля 2008 г. № 3-П, что привлекая судей к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за нарушение требований закона при рассмотрении гражданских дел, при том что соответствующие судебные постановления не проверялись вышестоящей судебной инстанцией, квалификационные коллегии судей основывают выводы об их незаконности и допущенных судьями процессуальных нарушениях — как это имело место в делах заявителей по настоящему делу — на материалах проверки, приложенных к представлению председателя суда. Тем самым квалификационные коллегии судей, которые не могут быть признаны компетентным органом для оценки законности судебного акта, включающей в себя как правильное применение материального закона, так и соблюдение процессуальных правил, — вопреки требованиям ст. 118 Конституции Российской Федерации и ст. 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» — принимают на себя функцию осуществления правосудия.

Проверка законности и обоснованности судебных актов может осуществляться лишь в специальных, установленных процессуальным законом процедурах — посредством рассмотрения дела судами апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Иная процедура ревизии судебных актов принципиально недопустима [4], поскольку тем самым была бы, по существу, перечеркнута обусловленная природой правосудия и установленная процессуальным законом процедура пере-

смотра судебных решений и проверки правосудности (законности и обоснованности) судебных актов вышестоящими судебными инстанциями. Данная правовая позиция, изложенная Конституционным Судом РФ в Постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П, согласуется с международными стандартами в сфере правосудия, исключающими возможность пересмотра судебных актов во внесудебном порядке (ст. 4 Основных принципов независимости судебных органов).

Вообще-то правовая природа органов судейского сообщества в целом, и квалификационных коллегий судей (обеих уровней), прежде всего не вполне ясна, и выявление ее — важная задача юридической науки. У наших органов судейского сообщества — уникальных по своей природе в мировом масштабе — есть черты и свойства как органов государственной власти, так и общественных организаций. Но наделение их федеральным законодательством отдельными властно-организационными полномочиями и введение в бытовой лексикон оценки квалификационных коллегий судей как «суда над судьями» не превращает их ни в вышестоящую судебную инстанцию, которая может изменить или отменить судебный акт, вынесенный нижестоящей судебной инстанцией, ни вообще в какой-либо судебный орган.

Таким образом, можно сделать общий вывод: преодолеть юридическую силу судебного акта не судебным органом и внепроцессуальным способом невозможно, это — нарушение Конституции РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Формула права, 2006. С. 344-345.
2. Изварина А.Ф. Судебная власть в Российской Федерации: содержание, организация, формы. Ростов н/Д: Феникс, 2005. С. 223.
3. Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 168-170.
4. Зорькин В.Д. Современный мир право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 347.

Анатолий Викторович ЦИХОЦКИЙ —
зав. сектором гражданского права и процесса
Института философии и права Сибирского отделения РАН;
зав. кафедрой гражданского права и процесса
Новосибирского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
urfacngu@yandex.ru

УДК 347.97/99

ГЛЯДЯ IN MEDIAS RES* В ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП МОДИФИКАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

CONSIDERING IN MEDIAS RES AT THE NEXT STAGE OF JUDICIAL POWER MODIFICATION

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются проблемы эффективности судебной реформы в России.

SUMMARY. The article is devoted to the matters of judicial reforms efficiency in Russia.

* В самую сущность (лат.).