

УДК: 342.92:347.9

Принцип специализации судебной системы и его реализация в административно-деликтном процессе

Т.В. СЕНЬКОВА

Принципы судебной власти отражают порядок ее формирования и функционирования. Они получили конституционное и отраслевое закрепление. Автор статьи уделяет внимание принципу специализации судебной системы и его реализации в административно-деликтном процессе, рассматривает различные подходы к специализации. Исходя из существующих условий и с учетом необходимых требований, в работе предложена модель судебной специализации по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: принципы судебной власти, судебная специализация, предпосылки специализации, дело об административном правонарушении, административно-деликтный процесс.

The principles of the judiciary reflect the order of its organization and functioning. They received the constitutional and branch fixing. The principle of specialization of the judicial system and its implementation in the administrative delictual process are focused. Various approaches to specializations are considered. Based on current conditions, and taking into account the necessary requirements, a model of judicial specialization in cases of administrative offenses is proposed.

Keywords: principles of judicial authority, judicial specialization, prerequisites of specialization, case of an administrative offense, administrative delictual process.

Введение. Принципы судебной власти это те правовые требования, которые отражают сущность судебной власти, определяют порядок ее организации и функционирования. Содержание принципов организации и функционирования судебной власти (в юридической литературе выделяют разные классификации), их правовое закрепление и практическая реализация неоднократно становились предметом дискуссии ученых и юристов практиков. Функциональные принципы (принципы судопроизводства), определяют как общие, универсальные правила осуществления судебной власти (право граждан на судебную защиту, язык судопроизводства, коллегиальное и единоличное рассмотрение дел в судах, состязательность и равенство сторон в процессе и др.), так и особенности, присущие отдельным видам судопроизводства. Организационные принципы касаются порядка организации системы судебных органов (независимость судей, единство судебной системы, территориальность и специализация и др.). Для целей данного исследования детальное внимание будет уделено принципу специализации и возможности его реализации в административно-деликтном процессе.

Основная часть. Важнейшим условием реализации указанных выше принципов является закрепление их в нормах конституционного права. Конституционные принципы судебной власти являются основополагающими для решения всех вопросов организации и осуществления судебной деятельности, определения роли и места судов в государственном механизме и политической системе общества. Юридическая природа конституционных принципов правосудия характеризуется универсальностью, общей значимостью и объективностью, поскольку они отражают наиболее общие закономерности регулируемых правоотношений, выражают результат развития общественной практики. Это значит и то, что принципы судебной власти выступают как ориентиры в правотворческой и правоприменительной деятельности, рассматриваются как составная часть судебной практики [1].

Принцип специализации как один из принципов построения судебной системы закреплен Конституцией Республики Беларусь и Кодексом о судоустройстве и статусе судей. Кроме того, Кодекс о судоустройстве и статусе судей предусматривает возможность создания специализированных судов и судебных коллегий.

Значение специализации в области правоприменительной деятельности и в сфере отправления правосудия обуславливается необходимостью применения углубленных (специальных) знаний в конкретной области правосудия и повышения его эффективности [2, с. 8]. В

юридической литературе обращается внимание на то, что «классический» судоустройственный принцип специализации судов имеет конкретное процессуальное содержание, которое заключается в дифференциации судебных разбирательств с учетом особенностей предмета спора, а также выделение в порядке, предусмотренном законом, отдельных судей, рассматривающих дела исключительно определенной категории [3, с. 80]. Реализация принципа специализации дает возможность правового регулирования видовых общественных отношений и основания для создания отдельных специализированных судов, уполномоченных решать дела определенных категорий [4, с. 19]. Как правило, специализированные суды и судебские составы составляют неотъемлемую часть национальной судебной системы. Еще в Концепции судебно-правовой реформы 1992 г. было закреплено положение о создании в вышестоящих судах общей юрисдикции и хозяйственных судах специализированных коллегий, а впоследствии при появлении соответствующих условий преобразование их в специализированные суды.

Вопрос судебной специализации является одним из актуальных направлений развития судебной системы. Реформирование системы судов отражает меняющиеся социально-экономические, политические и иные условия. До недавнего времени в государстве функционировали общие и хозяйственные суды. Последние выполняли роль специализированных судов. С принятием Декрета Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь» общие и хозяйственные суды объединены в единую систему судов общей юрисдикции с сохранением специализации по экономическим делам. Хозяйственные суды областей (города Минска) были переименованы в экономические суды областей (города Минска). В связи с указанными изменениями следует отметить, что актуальность вопросов административно-деликтного процесса будет только возрастать в условиях функционирования единой системы судов общей юрисдикции. Существующая специализация в судебной системе не ограничивает возможность дальнейшего ее развития. Необходимо искать новые формы деятельности системы правосудия и способы их регулирования, которые будут обеспечивать эффективное функционирование судебной власти.

Как отмечается в научной литературе в основе разделения судов на суды общей и специальной юрисдикции лежит общий критерий: вид правосудия. Но это не исключает более детальной дифференциации применительно к категории дел в масштабах одного и того же вида правосудия. В практике современных государств встречается как дробление судебной системы на множество разнотипных судов, так и существование общих судов с наличием специализации судей для разрешения определенной категории дел [5, с. 87]. Анализируя в этой части зарубежный опыт, следует отметить, что в государствах, где созданы административные суды, они, как правило, выступают субъектами административной юстиции. Эти суды рассматривают споры, вытекающие из административно-правовых управленческих отношений. Подобного рода административные суды функционируют во многих государствах: Германии, Италии, Франции, Швеции и других. Для судопроизводства зарубежных стран практически не характерно выделение административных правонарушений в отдельную категорию. Эти правонарушения относят, как правило, к категории малозначительных уголовных дел, которые рассматриваются нижестоящими судами в качестве судов первой инстанции. В Российской Федерации в 2000 г. и 2013 г. вносился в Государственную думу законопроект «О федеральных административных судах в Российской Федерации», которым была предложена система федеральных административных судов, входящих в систему судов общей юрисдикции. Однако предложенные идеи реформирования пока не нашли дальнейшего закрепления в законодательстве о судебной системе. В Украине функционируют окружные, апелляционные и Высший административный суд, их деятельность регулируется Кодексом административного судопроизводства.

Со временем вопросы специализации по делам об административных правонарушениях выпали из внимания белорусских ученых. В настоящий момент одним из первоочередных направлений развития специализации в Республике Беларусь, активно обсуждаемым в научной литературе и при разработке проектов совершенствования законодательства, является специализация по делам о правонарушениях несовершеннолетних, в сфере административной юстиции, экономического судопроизводства. Тем не менее, хотелось бы возобновить

дискуссию на тему административно-деликтной специализации и представить свое видение ее развития, раскрыв соответствующие предпосылки (вытекающие из анализа законодательства, статистики, правоприменительной практики и т. д.), позволяющие аргументировать возможность и необходимость развития судебной специализации в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Следует согласиться с тем, что правовой предпосылкой специализации является наличие массива нормативного материала, специфика которого требует его углубленного осмысления и правильного применения, а также достаточно крупной категории дел, возникающих в конкретной сфере правового регулирования. Важной правовой предпосылкой является наличие особенностей правового регулирования соответствующей группы правоотношений, предопределяющих специфику судебной процедуры и позволяющих выделить судопроизводство по данным делам в качестве специального судопроизводства [2, с. 16]. Наличие указанных предпосылок для административно-деликтной сферы Республики Беларусь бесспорно.

В Республике Беларусь дела об административных правонарушениях составляют самостоятельный вид правонарушений, а отношения, связанные с ними, подлежат отдельному правовому регулированию Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях. Полномочия судов в этой сфере весьма широки, а количество дел данной категории остается достаточно объемным и составляет практически половину всех дел, рассматриваемых судами. Это подтверждается ежегодной информацией о работе судов публикуемой в изданиях «Юстиция Беларуси», «Судовы веснік», а также на сайте Верховного Суда Республики Беларусь. Приведем статистические данные за последние несколько лет [6].

Так, в 2010 г. в суды поступило: 62801 – уголовных дел; 369439 – гражданских дел; 428007 – дел об административных правонарушениях. Последние составляют 49,7 % от всех поступивших в суды общей юрисдикции дел. На одного судью в среднем приходится 46,7 дел об административных правонарушениях в месяц. В 2011 г. количество дел об административных правонарушениях возросло на 3,2 % и составило 441701. В 2012 г. можно отметить уменьшение дел об административных правонарушениях на 10,1 % – их количество составило 397117 (57,5 % от поступивших в суды дел). В 2013 г. вновь наметился рост на 12,5 % по отношению к 2012 г. и составил 410602 дела об административных правонарушениях.

В 2014 г. речь следует вести уже о количестве дел, рассмотренных объединенной системой судов общей юрисдикции. Так, районными (городскими) судами рассмотрено 282842 дела об административных правонарушениях, экономическими судами – 8732. Снижение количества дел об административных правонарушениях стало возможным за счет альтернативной подведомственности судов и органов внутренних дел по таким составам, как мелкое хищение, мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков в общественных местах. Тем не менее, в 2013 г. и 2014 г. в экономических судах рассмотрение дел об административных правонарушениях заняло 3 место после приказного и искового производства. Среднемесячная нагрузка на судью экономического суда области (Минска) без учета председателей судов и вакантных должностей судей по поступившим процессуальным документам в 2014 г. возросла и составила 136 дел (в 2013 г. – 101 дело). В 2015 количество рассмотренных дел вновь возросло. Суды общей юрисдикции рассмотрели 316553 тыс. дел об административных правонарушениях, что на 12 % больше, чем в 2014-м. Экономическими судами рассмотрено 12180 дел. Штатная нагрузка на судей в Беларуси по итогам 2015 г. составила 68 дел и материалов в месяц, а в экономических судах более 150 дел в месяц.

В продолжение отметим, принципиальными в вопросе специализации являются материально-правовой признак – деление права на отрасли и институты [7, с. 109], а также такие правила, как цель специализации, ее уровень, организационно-правовая основа [8, с. 41] Немаловажны также вопросы подсудности, кадровой политики, территориальный и экономический аспекты.

Обоснованное выделение белорусскими учеными административного управленческого и административно-деликтного права как самостоятельных отраслей права обеспечивает

наличие материально-правового (или институционального) признака специализации. Ранее мы отметили и наличие самостоятельного правового регулирования сферы административно-деликтных отношений на уровне кодифицированных актов. Судебная специализация одна из гарантий эффективного и справедливого правосудия, надежной защиты прав и свобод граждан. Цель любой специализации, в том числе и судебной, – повышение качества деятельности, а в нашем случае – качества рассматриваемых дел об административных правонарушениях.

В литературе реализация принципа специализации представлена следующими подходами: 1) специализация как элемент построения системы судов; 2) специализация как принцип организации определенного судебного учреждения. Так, согласно первому подходу специализация как принцип построения системы судов означает организацию конкретных видов судов, являющихся элементами этой системы, которые наделяются соответствующими полномочиями, наличие которых дает возможность решать дела, являющиеся производными от определенного отдельно взятого вида правовых отношений. Для второго подхода характерно понимание специализации в конкретном судебном учреждении, что значит выделение отдельных судей, которые являются специалистами или специализируются на рассмотрении определенных категорий дел, вытекающих из определенного вида правоотношений [3, с. 13].

Таким образом, уровень судебной специализации может быть представлен по-разному – на уровне суда (специализированные судебные составы) или в рамках всей судебной системы (суды, обособленные от уже функционирующих). Одним из вариантов специализации на уровне суда до введения Кодекса о судостроительстве и статусе судей было наличие должности судьи по административным делам и исполнительным производствам. Кодекс же унифицировал статус всех судей независимо от категорий рассматриваемых ими дел. Однако сегодня на практике, даже если в судах не выделены должности судей и не созданы коллегии по рассмотрению отдельных категорий дел, специализация все равно имеет место в силу распределения председателем суда обязанностей между судьями. В организационном плане нецелесообразно иметь судей широкого профиля, рациональнее, когда судьи имеют специализацию. Это удобно для работы. Узкая специализация положительно влияет на уровень профессионализма судей, оперативность и качество работы судов. То есть фактически специализация существует. Но она должна быть не формальной, а хорошо продуманной и юридически закрепленной. Это вполне обоснованно в связи с реализацией положений Послания Президента Республики Беларусь о перспективах развития системы судов общей юрисдикции Республики Беларусь и мер о введении обязательной специализации. Таким образом, наблюдается тенденция развития внутренней специализации, а именно – специализации судей. Но как перспективное направление в Послании отмечается возможность создания специализированных судов. Кроме того, в связи с реализацией Программой развития ООН проекта «Содействие совершенствованию судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов» развитие специализации планируется проводить по принципу «через специализацию судей – к созданию специализированных судов».

Касаясь специализации в рамках всей судебной системы и создания специализированных судов, обратимся к анализу существующих научных подходов. В Республике Беларусь идеи о судебной специализации, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях и специализацией в сфере административной юстиции развивались параллельно. В период обсуждения Концепции судебно-правовой реформы белорусскими учеными высказывались предложения о наделении административных судов компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях (т. е. о специализации в сфере административно-деликтной юрисдикции). Здесь ученые исходили из модели административных судов зарубежных государств, пытаясь учесть специфику системы правонарушений, характерной для государств бывшего СССР, в том числе и Республики Беларусь. Такая позиция могла быть вполне оправдана в связи с существованием процесса, обеспечивающего привлечение к административной ответственности. Однако, если наделить административные суды в Республике Беларусь полномочиями по рассмотрению споров в сфере государственного

управления и рассмотрению дел об административных правонарушениях, их компетенция будет очень объемной и объединит управленческую и деликтную сферу, что вряд ли уместно.

А.Н. Крамник предполагал, что административные суды могут быть созданы как самостоятельные суды в судебной системе государства, так и в рамках общих судов, но одновременно опасался того, что они будут слишком громадны и неуправляемы [9, с. 192]. А.А. Головкин же считал, что административные суды должны действовать самостоятельно, независимо от функционирования общих и иных судов [9, с. 117]. И.И. Мартинович представляла административные суды в их классическом виде как самостоятельные органы, рассматривающие споры между гражданами и государством в лице его органов [10, с. 14]. В.А. Круглов высказывал мнение о том, что число органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, необходимо сократить, расширив при этом полномочия суда [11, с. 155]. В настоящее время наблюдается противоположная тенденция: о передаче части полномочий суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях органам внутренних дел [12, с. 5], что осуществляется с целью уменьшения судебной нагрузки и только подтверждает, на наш взгляд, необходимость специализации. Несмотря на то, что вопрос о специализации в административно-деликтной сфере не нов, единого подхода к ее организации так и не выработано.

Анализируя организационно-правовой признак судебной специализации, необходимо обратить внимание на его восприятие как конкретной модели и закрепление ее на нормативно-правовом уровне. В юридической литературе приводятся различные модели специализированных судов и варианты специализации судей, в том числе и при распределении дел между ними. Для Республики Беларусь может быть предложена своя модель судебной административно-деликтной специализации с учетом ранее предлагаемых, в том числе и в других сферах (административной, ювенальной юстиции).

При разработке административно-деликтного законодательства еще в 2003 г. Президентом Республики Беларусь высказывались опасения, что передача дел в суды по большинству административных правонарушений сделает судебную систему громоздкой, а государственные органы утратят право рассмотрения данных дел, что является неотъемлемой частью их полномочий [13, с. 4]. Учитывая это, необходимо избрать такую модель специализации, которая обеспечит эффективное рассмотрение дел об административных правонарушениях и не сделает судебную систему сложной.

Говорить о возможности введения в существующую систему судов еще одной самостоятельной, независимой системы специализированных административных судов сегодня преждевременно. Такая модель потребует больших финансовых и организационных затрат. Понимая, таким образом, необходимость учета экономического аспекта, мы не предлагаем менять всю систему судов, что в настоящий момент не выгодно и достаточно затратно. Отражая экономическую сторону вопроса, согласимся с тем, что специализация на уровне судебной системы требует от государства вложения определенных ресурсов, но только в краткосрочной перспективе. При этом, как отмечается, именно специализация является важной предпосылкой для экономии государственных средств в долгосрочной перспективе в силу того, что в рамках эффективно работающей судебной системы появляются дополнительные возможности снижения затрат, необходимых для ее функционирования. В этом смысле специализация свидетельствует о развитости и функциональности судебной системы государства [2, с. 9].

Тем не менее, в настоящее время более целесообразным представляется поэтапное развитие судебной специализации в системе судов общей юрисдикции. Кроме того предлагаемый подход не касается административной юстиции (споров, вытекающих из управленческих отношений в сфере исполнительной власти). Критерием специализации должен выступать вид юрисдикции (административно-деликтная), а не родовой или видовой объект правонарушения. Родо-видовая специализация (финансовая, налоговая и даже ювенальная и военная) в настоящий момент неуместна и дорога для относительно небольшой Республики Беларусь. Хотя полагаем, при условии сильной экономики и такая специализация будет желательна и послужит на благо судебной системе и качеству правосудия.

Исходя из изложенного, научно-правовая модель судебной специализации по делам об административных правонарушениях, которая детерминирована законодательством и судебной практикой, может быть представлена следующим образом. На первом этапе необходимо усилить развитие специализации судей по делам об административных правонарушениях, в первую очередь, в многосоставных районных (городских) судах, образовать коллегии по делам об административных правонарушениях в областных (Минском городском) судах, экономических судах областей (города Минска) и коллегия по делам об административных правонарушениях в Верховном Суде Республики Беларусь.

На втором этапе как перспективное следует рассматривать направление специализации путем создания в системе судов общей юрисдикции районных (городских), межрайонных судов по делам об административных правонарушениях в качестве специализированных судов первой инстанции с передачей им дел, рассматриваемых судьями районных (городских) судов и экономических судов областей. На данном этапе реализации предлагаемой модели специализации имеет значение территориальный аспект. Не случайно мы считаем возможным создание межрайонных судов по делам об административных правонарушениях в качестве специализированных судов первой инстанции, поскольку понимаем, что следует избегать формирования небольших судов и нагрузка в судах должна быть уравновешена. Тем более что Кодекс о судоустройстве и статусе судей допускает образование одного районного (городского) суда на район и город, а также одного специализированного суда на несколько районов. Существенного расширения и реформирования судейского корпуса на втором этапе реализации данной модели также не потребуются, а судейский состав районных (городских), межрайонных судов по делам об административных правонарушениях может быть сформирован из судей, рассматривающих дела об административных правонарушениях в районных (городских) судах и экономических судах областей.

Реализация принципа специализации требует учета вопросов подведомственности. Объединение административно-деликтного процесса под юрисдикцией единых судебных органов первой ступени обеспечит единообразие применения ПИКоАП и как следствие большую эффективность административно-деликтного процесса, что является ключевым моментом специализации. Также специально обратим внимание на то, что введение специализированных судов не должно касаться полномочий органов специальной компетенции (таможенных, налоговых, пожарного надзора, внутренних дел и др.), в том числе в части применения ими ст. 10.3 ПИКоАП. Они не должны утратить своих полномочий по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях, а также по наложению административных взысканий в виде предупреждения или штрафа в случаях, когда протокол не составляется, а штраф взыскивается на месте.

Заключение. Таким образом, в заключение отметим, что анализ положений законодательства, предусматривающих возможность судебной специализации, предлагаемых в научной литературе вариантов специализации, статистических данных, позволил разработать актуальную научно-правовую двухэтапную модель специализации по делам об административных правонарушениях, в которой учтены материально-правовые, организационные, территориальные, экономические и иные аспекты. Предлагаемая модель судебной специализации позволит снизить судебную нагрузку, будет способствовать повышению компетентности и профессионализма судей. Специализация в сфере административно-деликтной юрисдикции соответствует потребностям общества, согласуется с белорусским законодательством, обеспечит повышение эффективности и качества правосудия.

Литература

1. Козырев, В.С. Принципы организации судебной власти / В.С. Козырев // Правосудие и судебная практика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.economy.law-books.ru/1-11/1-11-9.doc. – Дата доступа : 08.04.2016.

2. Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов : сб. науч. тр. / редкол. : А.В. Барков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : издательство «Четыре четверти», 2013. – 288 с.
3. Городовенко, В.В. Принципы судебной власти : монография / В.В. Городовенко. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
4. Глушенко, С. Организационные и функциональные принципы деятельности высшего специализированного суда / С. Глушенко // Закон и жизнь. – 2013. – № 6. – С. 17–21.
5. Бибило, В.Н. Судебная власть в уголовном судопроизводстве / В.Н. Бибило. – Минск : Издательство «Право и экономика», 2001. – 210 с.
6. Правонарушения в Республике Беларусь. Статистический сборник / Нац. статистический комитет Респ. Беларусь ; редкол. : В.И. Медведева [и др.]. – Минск, 2015. – 175 с.
7. Шильченко, В.Ф. Опыт специализированного судопроизводства в системе хозяйственных судов / В.Ф. Шильченко // Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. – 2013. – № 10. – С. 109–113.
8. Каменков, В.С. Специализация – гарантия эффективного и справедливого правосудия / В.С. Каменков // Право Беларуси. – 2003. – № 6. – С. 39–42.
9. Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь : матер. респ. науч.-практ. конф., 26 – 28 февраля 1992 г. / под ред. И.И. Басецкого. – Минск : Акад. милиции МВД Респ. Беларусь, 1992. – С. 117–119; 192–194.
10. Мартинович, И. Унификация и развитие конституционных начал судебной власти – гарантия эффективности судебной власти / И. Мартинович // Юстиция Беларуси. – 2008. – № 7. – С. 12–16.
11. Круглов, В.А. Три отрасли права – три составные части норм об административных правонарушениях / В.А. Круглов. – М. : Изд-во деловой и учебной литературы, 2007. – 304 с.
12. Суды: главное – доверие людей // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2011. – № 7. – С. 2–8.
13. Новости законодательства: Административные правонарушения: Президент поручил доработать проект Кодекса об Административных правонарушениях // Право Беларуси. – 2003. – № 35. – С. 4–5.

Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступила в редакцию 20.04.2016