



ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

УДК 342.56

Вадим Юрьевич Пантелеев

кандидат юридических наук, доцент,

Председатель Уставного Суда Свердловской области, г. Екатеринбург.

E-mail: ustav-court@mail.ur.ru

В статье рассмотрены задачи, стоящие перед современной конституционной юстицией в связи с реформой судебной системы, обусловленной изменениями в Конституции Российской Федерации и конституционном законодательстве. Автор на основе анализа результатов Судебной реформы XIX столетия приходит к выводу, что реализация основных направлений судебной реформы в современной России будет способствовать социально-экономическому подъему государства. Развитие и широкое распространение органов региональной конституционной юстиции, способно разгрузить иные судебные органы, повысить доступность и эффективность правосудия в целом, повысить социальную и правовую защищенность граждан.

Ключевые слова: судебная реформа, Конституция, суды, конституционная (уставная) юстиция, права граждан, интересы потребителей.

В 2014 г. отмечалось 150-летие Судебной реформы, результаты которой существенно повлияли на развитие нашей страны как социального и правового государства. Предпосылкой этой реформы явились существенные политические, экономические и административные изменения в России, меры по модернизации экономики, государственного устройства и правовой системы. В новых условиях старая судебная система, страдающая формализмом и несправедливостью, не могла обеспечить защиту прав, свобод и законных интересов граждан, а также развитие экономических отношений в стране. И в 60-е гг. XIX столетия императором Александром II была проведена самая демократическая реформа, которая, по словам современников, стала по сути именно созданием судебной власти. Эти реформы при всех их сложностях фундаментальным образом изменили социальное, государственное, политическое, экономическое, военное лицо России. Нельзя отрицать, что мы сегодня в значительной мере пользуемся плодами тех реформ во всех сферах нашей жизни, в том числе в сфере правовой и судебной системы. В результате судебной реформы был отменен сословный принцип судебной системы, правосудие стало общедоступным, были реализованы принципы коллегиальности, несменяемости и независимости судей, несовместимости судебной службы с иными профессиями, гласности,

состязательности и другие начала, свойственные и современной судебной системе.

Смысл проводимой реформы со слов самого монарха состоял в том, что «России нужен суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе нашем то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние» [Указ Правительствующему Сенату 1864]. Провозглашенные и реализованные в ходе реформы принципы крайне актуальны как в целом для современной судебной системы, так и для конституционной юстиции в частности. Рассматривая становление и развитие судебной системы, мы не можем не видеть, что сегодня перед судебными органами вообще, а перед органами конституционной юстиции в особенности, стоят те же задачи, что и полтора столетия назад: осуществление правосудия в интересах граждан, надлежащая защита их прав и законных интересов, правовое обеспечение социально-экономического развития общества, защита стабильности и безопасности государственных институтов.

На VIII Всероссийском съезде судей Президент Российской Федерации В.В. Путин, определяя пути развития нашего государства, особо подчеркнул, что суды – это важнейший государственный институт, где вершатся судьбы миллионов людей. В своей работе судебные органы должны руководствоваться прежде всего интересами каждого конкретного человека при решении и перспективных, и текущих проблем. Учитывая, что судебная система представляет собой вершину правоохранительной системы страны, именно с судебной реформой глава государства связывает повышение эффективности деятельности всех государственных органов по обеспечению неукоснительного соблюдения и реализации прав и свобод человека, созданию надлежащих условий для жизни и развития граждан [Выступление В.В. Путина... 2012]. В этой связи очевидна преемственность целей и задач, поставленных перед органами юстиции и на этапе становления судебной системы России, и в современный период.

Вместе с тем современность ставит перед российским обществом и судебной системой новые неразрешенные проблемы. Одной из них является устойчивый рост числа дел, поступающих на рассмотрение в суды всех уровней. В связи с этим возникает вопрос разумного соотношения количества и качества рассмотренных дел и принятых решений, а также эффективность затрат и достигнутого правоохранительного результата. На наш взгляд, только количественный подход, связанный с увеличением числа рассматриваемых дел без применения комплексных мер не только приведет в тупик правоохранительную систему, но и парализует всю социально-экономическую сферу.

Так, в 2013 г. судами было рассмотрено 2,8 млн уголовных дел, что на 1,7% больше, чем в 2012 г. (2,7 млн). В том же 2013 г. увеличилось и количество гражданских дел, принятых к производству мировыми судьями, по сравнению с 2012 г. – на 33,8% (с 6 млн 729 тыс. до 9 млн 4 тыс. дел), районными судами – на 9% больше. При этом прекращено за примирением

сторон областными и равными им судами лишь 14 дел (в 2012 г. – 8 дел) [Обзор судебной статистики... 2014]. В то же время зарубежный опыт показывает, что наиболее эффективным является именно досудебное урегулирование споров, которое достигает 80% всех дел, позволяя разгрузить суды и в то же время упростить процедуры возмещения вреда, причиненного неправомерными действиями [Бернам 2006].

Аналогичная ситуация складывается и при рассмотрении дел по административным правоотношениям. За 2013 г. количество таких дел, рассмотренных судьями районных судов, по сравнению с 2012 г. увеличилось почти в 2,7 раза. Представленные данные демонстрируют, с одной стороны, высочайшую загруженность судов делами об административных правонарушениях, с другой то, что административная юстиция фактически стала объективной реальностью. Однако дела об административных правоотношениях рассматриваются в рамках двух параллельных систем (судов общей юрисдикции и арбитражных судов), что явно не способствует защите интересов как граждан, так и юридических лиц.

Следует отметить, что попытки создания административной юстиции предпринимались. Так, в ходе разработки судебной реформы 1864 г. вопрос о создании системы каких-либо специальных административных судов непосредственно не стоял, за исключением проектов преобразования Первого Департамента Правительствующего Сената в особый орган судебного контроля за деятельностью администрации. Тем не менее, согласно Городовому положению от 16 июня 1870 г., были созданы губернские по городским делам присутствия, которые разрешали споры, возникающие по делам городского управления, и другие вопросы «судебно-административного свойства» [Городовое положение 1870]. В компетенцию учреждений входило разбирательство жалоб на нарушения, допущенные при проведении городских выборов; разрешение пререканий между различными учреждениями: правительственными, земскими и сословными, с одной стороны, и городской администрацией, с другой, о «пределах ведомств, власти и обязанностях». В его состав входили губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова и по выбору один гласный (депутат) земского собрания, утвержденный министром внутренних дел. Во второй половине XIX – начале XX в. были образованы новые присутствия смешанного состава: уездные и губернские по воинской повинности, по фабричным и горнозаводским делам, по питейным делам, по квартирному и промысловому налогам и др.

На современном этапе развития страны, идею создания административной юстиции в России широко поддерживают не только научное и судебное сообщества, но и Президент России. На VIII Всероссийском съезде судей В.В. Путин в своем выступлении особое внимание уделил вопросам создания судебных органов административной юстиции. Он отметил, что в первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать обращения граждан

о нарушении их прав органами государственной власти и местного самоуправления [Выступление В.В. Путина... 2012].

Также значимым аргументом в пользу скорейшего создания административных судов является огромное количество субъектов административной юрисдикции, предусмотренных как КоАП РФ, так и законами субъектов Федерации об административных правонарушениях и возникающие в связи с этим проблемы определения подведомственности дел. Так, КоАП РФ в качестве субъектов полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях закрепил помимо судов более 80 различных органов.

Решение данной проблемы законодатель начал с объединения Высших судов. Кроме того принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ, который поэтапно вводится в действие с 15 сентября 2015 г. [Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации]. В частности, вопросы подведомственности урегулированы в нем с учетом того, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, Дисциплинарным судебным присутствием, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, а также арбитражными судами. Проектом не предусмотрено участие мировых судей в рассмотрении административных дел по правилам, установленным Кодексом, ввиду значимости указанных дел. С учетом зарубежного опыта в целях усиления динамики судебного процесса в проекте предусмотрен в том числе институт ускорения рассмотрения административного дела, представление и получение электронных документов по административному делу и др. Однако говорить об окончательном формировании самостоятельной структуры административной юстиции (подсистемы автономных административных судов) пока рано.

В сфере конституционной юстиции ежегодно в Конституционный Суд РФ поступает около 15 тысяч обращений от российских граждан, 3% из них признаны судом допустимыми и рассмотрены по существу [Эбзеев 2003]. Только в Уставном Суде Свердловской области за 15 лет его работы вынесено более полутора сотен решений, из которых каждое третье отменяет оспариваемый акт. При этом за последние четыре года объем дел, рассмотренных Уставным Судом, увеличился в 2 раза по сравнению с периодом 2006–2009 гг. В целом конституционные (уставные) суды субъектов представляются структурой, в которой стремятся найти защиту прежде всего граждане и их объединения. Такие жалобы составили более половины от общего числа рассмотренных данными судами обращений по всей России. Накопленный опыт функционирования конституционных (уставных) судов позволяет сделать вывод о том, что они являются эффективным механизмом защиты конституций и уставов субъектов Российской Федерации, утверждения верховенства права и укрепления конституционной законности.

Таким образом, у органов конституционной юстиции, самых молодых в системе, есть нереализованный потенциал на фоне значительной загруженности судов общей юрисдикции. Это, например позитивные определения,

когда достаточно быстро, одним судебным актом обеспечиваются права неопределенного круга лиц. Такой подход позволит разгрузить суды общей юрисдикции, так как решение касается не одного заявителя, а сразу многих лиц. В целом обеспечение конституционных и иных прав граждан, законности и верховенства Конституции РФ является важнейшим условием существования и развития России как демократического федеративного правового государства, в котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Органам конституционной юстиции принадлежит приоритетное значение в обеспечении единства правового пространства и конституционной законности. На основе их решений происходит необходимый процесс обновления, совершенствования правовой системы, отвечающей принципам и требованиям, установленным Конституцией России. Динамика роста числа обращений в органы конституционной юстиции демонстрирует увеличивающуюся востребованность и доверие к ним, объективно диктует необходимость формирования органов региональной конституционной юстиции, выстраивание конструктивного взаимодействия между ними и другими судами.

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показывает, что во всех имеются положения, расширяющие и дополняющие объем прав граждан, установленные федеральным законодательством, а значит возникает необходимость их обеспечения и судебной защиты именно органами региональной конституционной (уставной) юстиции. В противном случае такие нормативные положения остаются в полной мере не реализованными, а граждане не защищенными в равной степени на всей территории страны.

Многие конституции (уставы) субъектов Российской Федерации определяют основы государственной защиты многообразных законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении материального и духовного потребления, в том числе обеспечения государственных гарантий защиты интересов потребителей, поддержки общественной деятельности в данной сфере, стимулирования развития предпринимательства в социально значимых сферах, заботы о социально незащищенных гражданах-потребителях. Например, в ст. 51 Конституции Республики Татарстан [Конституция Республики Татарстан, 1992] установлено, что она защищает интересы потребителя и поддерживает общественную деятельность по защите его прав. Кроме того в соответствии с данной конституционной нормой потребители имеют право на возмещение ущерба, причиненного производителями товаров, услуг, в установленном законом порядке. Статья 56 Конституции Республики Башкортостан провозглашает, что она защищает законные интересы потребителя и поддерживает общественную деятельность по защите его прав [Конституция Республики Башкортостан, 1993].

Часть 1 ст. 77 Устава Оренбургской области определяет, что она защищает интересы потребителей и поддерживает общественную деятельность по защите их прав, а часть 2, что потребители имеют право на возмещение ущерба причиненного им производителями товаров и услуг в установлен-

ном законом порядке [Устав Оренбургской области, 2000]. Часть 1 ст. 96 Устава Свердловской области декларирует, что органы государственной власти и иные государственные органы в соответствии с законодательством осуществляют поддержку и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах путем установления соответствующих приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике, а часть 2 ст. 96 защищает интересы потребителей и поддерживает общественную деятельность по защите их прав [Устав Свердловской области, 2010]. Таким образом, для полноценной реализации закрепленных норм необходима судебная защита прав граждан, проживающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации посредством конституционной юстиции.

С целью повышения эффективности как судебной системы в целом, так и конституционной (уставной) юстиции в частности, на наш взгляд, необходимо ввести обязательный предварительный досудебный порядок урегулирования публично-правовых споров с должностными лицами государственных, муниципальных органов в вышестоящих органах в порядке подчиненности. При этом необходимо установить штраф за отказ в такой процедуре, если впоследствии решением суда будет удовлетворено требование гражданина. Данная мера снизит загруженность судов, упростит процедуру рассмотрения публично-правовых споров, повысит ответственность соответствующих должностных лиц и органов власти.

Кроме того, необходимо увеличить сроки рассмотрения в публично-правовых судах споров, закрепить процедуру судебного следствия ввиду сложности данной категории дел, а также противодействия со стороны властных органов в предоставлении необходимых документов и материалов, часто имеющих место фактической невозможности истребовать таковые гражданину самостоятельно.

На наш взгляд, данные меры позволят повысить эффективность реализации основной задачи всей судебной системы и конституционной (уставной) юстиции, в частности, по защите конституционных прав и свобод граждан.

Материал поступил в редколлегию 25.12.2014 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бернам У. 2006. Правовая система США. Вып. 3 / науч. ред. Власихин В.А. М. : Новая юстиция. 1216 с.

Выступление В.В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей, 18 дек. 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17158> (дата обращения: 11.11.2014).

Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2013 году, 2014 [Электронный ресурс] // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. М. 86 с. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_2013_g.pdf (дата обращения: 11.11.2014).

Эбзеев Б.С. 2003. Защита прав человека в Конституционном Суде Российской Федерации : выступление на VII Ереван. междунар. семинаре // Конституц. правосудие. № 4 (2002) / 1. С. 91-92.

Городовое положение от 16 июня 1870 [Электронный ресурс]. СПб., 1871. URL: <http://www.history.ru/content/view/1244/87/> (дата обращения: 11.11.2014).

Указ Правительствующему Сенату, 20 ноября 1864 [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3300/> (дата обращения: 11.11.2014).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ // Рос. газ. 2015. 11 марта.

Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

Конституция Республики Татарстан от 06 ноября 1992 года // Республика Татарстан. 2002. 30 апр.

Устав (Основной Закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 года № 724/213-ОЗ // Бюл. Законодат. Собр. Оренбург. обл. 2000. 25 окт.

Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ // Обл. газ. 2010. 24 дек.

References

Burnham W. *Pravovaja sistema SShA. Vyp. 3* [Introduction to the Law and Legal System of the United States], 3rd ed., Moscow, Novaja justicija, 2006, 1216 p. (in Russ.).

Gorodovoe polozhenie ot 16 ijunja 1870 [City regulations on June 16, 1870], St. Petersburg, 1871, available at: <http://www.history.ru/content/view/1244/87/> (accessed 11 November 2014). (in Russ.).

Jebzeev B.S. *Zashhita prav cheloveka v Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii :vystuplenie na VII Erevan. mezhdunar. seminare* [Protection of human rights in the Constitutional Court of the Russian Federation. Speech at the VII International Seminar Yerevan], *Konstituc. pravosudie*, 2002-2003, no. 4(18)-1(19), pp. 91-92. (in Russ.).

Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 08 marta 2015 goda № 21-FZ [The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of 08 March 2015 year № 21-FZ], *Ros. gaz.*, 2015, 11 March. (in Russ.).

Konstitucija Respubliki Bashkortostan ot 24 dekabrja 1993 goda № VS-22/15 [Constitution of the Republic of Bashkortostan to December 24, 1993 year № VS-22/15], *Vedomosti Verhovnogo Soveta i Pravitel'stva Respubliki Bashkortostan*, 1994, no. 4 (22), art. 146. (in Russ.).

Konstitucija Respubliki Tatarstan ot 06 nojabrja 1992 goda [Constitution of the Republic of Tatarstan to November 6, 1992], *Respublika Tatarstan*, 2002, 30 Apr. (in Russ.).

Obzor sudebnoj statistiki o dejatel'nosti federal'nyh sudov obshhej jurisdikcii i mirovyh sudej v 2013 godu [Judicial review of statistics on the activities of Federal courts of General jurisdiction and justices of the peace in 2013], Moscow, Sudeb. departament pri Verhov. Sude Ros. Federacii, 2014, 86 p., available at: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_2013_g.pdf (accessed 11 November 2014). (in Russ.).

Ukaz Pravitel'stvujushhemu Senatu, 20 nojabrja 1864 [Decree to the Senate, November 20, 1864], available at: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3300/> (accessed 11 November 2014). (in Russ.).

Ustav (Osnovnoj Zakon) Orenburgskoj oblasti ot 20 nojabrja 2000 goda № 724/213-OZ [Charter (Basic Law) of the Orenburg region to November 20, 2000 year № 724/213-OZ], *Bjul. Zakonodat. Sobr. Orenburg. obl.*, 2000, 25 Okt. (in Russ.).

Ustav Sverdlovskoj oblasti ot 23 dekabnja 2010 goda № 105-OZ [Charter of Sverdlovsk region to December 23, 2010 year № 105-OZ], *Obl. gaz.*, 2010, 24 Dec. (in Russ.).

Vystuplenie V.V. Putina na VIII Vserossijskom s#ezde sudej, 18 dek. 2012 g. [Speech by Vladimir Putin at the VIII all-Russian Congress of judges, 18 December 2012 year], available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17158> (accessed 11 November 2014). (in Russ.).

Vadim Yu. Panteleev, Candidate of Law, Associate Professor, Chairman of the Charter Court of Sverdlovsk region, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Ural Institute of Humanities. Ekaterinburg.
E-mail: ustav-court@mail.ur.ru

TASKS OF CONSTITUTIONAL JUSTICE IN THE LIGHT OF JUDICIAL SYSTEM REFORM

Abstract: The article discusses challenges, which face modern constitutional justice in connection with the reform of the judicial system required by changes in the Constitution of the Russian Federation and constitutional law. Based on the analysis of the results of judicial reform of the nineteenth century, the author concludes that the implementation of the main directions of judicial reform in contemporary Russia will contribute to socio-economic growth of the state. The development and wide dissemination of the regional bodies of the constitutional justice is able to unload other judicial bodies, to improve the accessibility and efficiency of justice in a whole, and to improve the social and legal protection of citizens.

Keywords: judicial reform; Constitution, court; Constitutional (Charter) justice; right of citizen; consumer interest.