

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Е. В. Береговая

Мировая юстиция России в конституционно-правовых нормах

УДК 347

Мировая юстиция является относительно новым для современного российского государства институтом судебной власти, обладающим спецификой организации и судопроизводства. Конституционными нормами закреплён статус мировых судей как судов общей юрисдикции субъектов России, однако реализация этих норм рождает многочисленные споры о роли и месте данного института в судебной системе.

Ключевые слова: мировая юстиция, государственно-политический институт, судебная система, статус мирового судьи.

Beregovaya E. V. Magistrates' courts in the Russian constitutional and legal norms

Justice of the peace is relatively new to the modern Russian state institution of the judiciary, a specific character of the organization and proceedings. Constitutional norms enshrined status of magistrates courts of general jurisdiction as subjects of Russia, but the implementation of these rules generates much debate about the role of this institution in the judicial system.

Key words: justice courts, state-political institution, the judicial system, the status of the magistrate judge.

Вот уже 15 лет действует принятый 17 декабря 1998 года Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации». За этот период институт мировой юстиции доказал свою востребован-

ность, приняв основную нагрузку по обеспечению судебной защиты прав и охраняемых законом интересов граждан. Согласно статистическим данным, $\frac{3}{4}$ всех дел судов общей юрисдикции рассматриваются мировыми судьями (в 2010 году 79 % от общего количества дел, рассмотренных судами общей юрисдикции, в 2011 — 77 %, в 2012 — 75 %) [11].

Обращение к институту мировой юстиции в период судебной реформы произошло не случайно. В Российской империи в период реформ, связанных с отменой крепостничества, вводились мировые судьи. Позитивный опыт функционирования мировых судей повышал в срезе исторической преемственности доверие граждан как к новому институту, так и к обновлённой судебной системе в целом. Этот институт способен решить поставленные перед судебной реформой задачи (прежде всего укрепление авторитета судебной власти и доступность правосудия).

Впервые институт мировых судей в современной России официально упоминается в Концепции судебной реформы, одобренной Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 года и предусматривавшей выборность мировых судей [7]. На конституционном уровне институт мировой юстиции в России был закреплён в конце 1992 года законом, вносившим изменения в действующую тогда Конституцию Российской Федерации. При этом предусматривалось, что «мировые судьи избираются населением округа, на который распространяется их юрисдикция, сроком на пять лет» [6]. На практике эти положения реализованы не были.

Конституция России 1993 года гарантировала права граждан в области правосудия. Нормы, обеспечивающие права человека, провозглашались непосредственно действующими, обязывающими законодательную власть, исполнительную власть и обеспечиваемыми правосудием. Конституция гарантировала, что в любой области любые споры гражданина с государством должны и могут решаться судом. В качестве дополнительной гарантии Конституция провозгласила, что в случае недостаточности для защиты прав граждан внутренней юстиции каждый гражданин вправе обратиться к юстиции наднациональной. Впервые в Конституции 1993 года

появилась глава под названием «Судебная власть», однако институт мировых судей в ней не закреплялся.

Провозглашенные в Концепции судебной реформы идеи возрождения института мировых судей законодательное закрепление получили в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации». 17 декабря 1998 г. был принят специальный Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», а через год — Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», заложившие правовую основу для первых реальных шагов по формированию мировой юстиции в субъектах Российской Федерации. Соответствующие законы о мировых судьях стали приниматься в субъектах Российской Федерации. Так, Республика Коми одной из первых среди субъектов России приняла в 2000 году закон о мировых судьях. Значительное позднее, только в 2011 году принят Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Потребовалось более 10 лет, чтобы воплотить оформленную в Концепции судебной реформы идею возрождения мировой юстиции. Но и в настоящее время, по прошествии более 10 лет функционирования данного института, остро стоит вопрос о месте мировой юстиции в российской судебной системе.

Институт мировой юстиции не затронут Конституцией Российской Федерации. Его правовое регулирование осуществляется органами власти на федеральном и региональном уровнях. Несмотря на то, что мировые судьи отнесены к судам субъектов Российской Федерации, полномочия, порядок деятельности и создания должностей мировых судей устанавливаются на федеральном уровне, а порядок назначения (избрания) мировых судей — на региональном [9]. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъектов Российской Федерации определяются федеральным законом, а создаются и упраздняются судебные участки, должности мировых судей законами субъектов Российской Федерации.

Смешанное правовое регулирование института мировой юстиции характеризуется несогласованностью по отдельным положениям (например, в части законодательного отнесения должности мирового су-

ды к государственной должности Российской Федерации или к государственной должности субъекта Федерации), а также разрозненностью и значительной дифференциацией регионального законодательства о мировых судьях в различных субъектах Российской Федерации (например, в части численности и штата аппарата мирового судьи). В результате возникает проблема двойственности положения мировых судей в структуре судебной власти.

Исследователи указанной проблемы полагают, что признаки мировых судей, позволяющие охарактеризовать их в качестве судов субъектов, недостаточны и статус мировых судей отличается от статуса федерального судьи незначительно (в основном в части порядка назначения (избрания) на должность) [1, с. 6]. Встречаются также утверждения о том, что статус мировых судей вообще не соответствует статусу суда субъекта Российской Федерации [10, с. 113].

Решение обозначенной проблемы большинство её исследователей видят в дальнейшей централизации судебной власти, поскольку основополагающим элементом конституционных основ судебной системы является её единство [13, с. 7–8]. Признается, что мировая юстиция суть нижнее звено судебной системы, сложившееся как результат объективного исторического процесса трансформации общественных судов в государственные [3, с. 32]. В связи с этим высказывается сомнение по поводу наименования данного института, звучат предложения о переименовании мировых судей в участковые суды или местные суды [8, с. 60].

Характерно, что по результатам проведенного нами социологического исследования в Республике Коми и в Пермском крае подавляющее большинство опрошенных характеризуют мировую юстицию по факту как основное, нижнее звено судебной системы общей юрисдикции (78 %, при этом 81 % в Республике Коми и 71 % в Пермском крае) [2, с. 990]. Только 18 % опрошенных мировых судей и работников их аппаратов (16 % в Республике Коми и 24 % в Пермском крае) полагают, что мировая юстиция должна быть самостоятельной ветвью судебной власти субъекта Российской Федерации со своей системой пересмотров решений мировых судей [2, с. 990].

Противники усиления центральной власти видят в таком пути развития очередной барьер для совершенствования федеральных от-

ношений, считая, что имеющиеся у мировых судей проблемы решаемы и без изменения сложившейся модели судебной системы и государственного федерализма [12, с. 27]. Звучат предложения о создании автономных судебных систем субъектов Российской Федерации, построенных на основе вертикального типа организации судебных систем [10, с. 113].

Предполагается, что именно финансовый аспект деятельности мировых судей стал настолько проблемным, что дал повод для постановки столь серьезного вопроса о сужении судебного федерализма и перераспределении полномочий от регионов к центру [12, с. 27]. Обязательством Российской Федерации в отношении мировых судей является обеспечение их заработной платы и иных социальных выплат. К компетенции субъектов Российской Федерации отнесено материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей. Отметим, что вопрос финансирования судов настолько социально значим, что он получил оформление на самом высоком юридическом уровне — в ст. 124 Конституции Российской Федерации. Однако без должного правового регулирования остались данные отношения на уровне регионов. Их конституции и уставы аналогичных с Конституцией РФ юридических норм не содержат.

В дополнение к озвученной проблеме существует противоречие между тем, что правосудие осуществляет мировой судья — лицо физическое, хотя в соответствии с Конституцией России правосудие осуществляется судом, под которым понимается судебный орган. По этой причине, а также по ряду других, связанных с замещением отсутствующих мировых судей, распределением нагрузки на мировых судей, координацией работы мировых судей в тех населенных пунктах, где образовано несколько судебных участков, звучат предложения о реорганизации судебных участков на мировые суды по аналогии с организацией федеральных судов [8, с. 60].

Не менее бурно обсуждается необходимость и возможность введения обязательного принципа выборности мировых судей, как это практиковалось в дореволюционной России и как предлагалось в Концепции судебной реформы. В настоящее время Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» предусматривается возможность избирать мировых судей населением, однако это

альтернативный порядок замещения должности мирового судьи. На практике во всех регионах субъектов Российской Федерации мировые судьи избираются законодательными органами. При этом высказываются мнения, что такой порядок подрывает принцип независимости судей, поэтому необходимо избрание мирового судьи населением [8, с. 61].

Несомненно, избрание мировых судей населением судебного участка наиболее демократичная процедура, которая может обеспечить авторитет и независимость мирового судьи от органов власти субъектов Федерации. Однако она требует значительных финансовых, организационных и временных затрат. Если на заре формирования современного института российской мировой юстиции во главу угла ставился финансовый вопрос, то теперь с точки зрения внедрения выборности он становится второстепенным. Основную проблему представляют организационные условия обеспечения выборности мировых судей. Учитывая высокую нагрузку и частую сменяемость мировых судей, в реальности выборность из преимущества может обернуться серьезной проблемой, блокирующей нормальную деятельность мировых судей.

Так, в Республике Коми, лидировавшей в 2011 году по нагрузке на мировых судей, в том же 2011 году было 12 вновь назначенных мировых судей (20 % от общего числа мировых судей в Республике Коми), в 2012 году — уже 19 (32 %). И это без учета действовавших мировых судей, назначенных повторно. Если каждый раз при новом назначении и переназначении проводить выборы мировых судей, и без того высокая нагрузка по рассмотрению судебных дел значительно возрастет, а в условиях имеющихся трудностей, связанных с замещением отсутствующих мировых судей, проблемы несвоевременности рассмотрения судебных дел усугубятся.

Все это в итоге будет подрывать авторитет мировой юстиции. Опять же открытым остается вопрос активности участия населения в выборах мирового судьи. При низкой его активности назначение мирового судьи может неоднократно откладываться. Таким образом, выборность мировых судей станет камнем преткновения в обеспечении скорого и независимого суда.

Можно заключить, что неиспользование легитимированного способа замещения должности мирового судьи путем выборов обусловлено не нежеланием власти субъекта Российской Федерации использовать «наиболее демократичный способ» формирования судейского состава, а отсутствием условий в действующем механизме функционирования мировой юстиции для внедрения этого способа.

История и современность подтверждают, что мировая юстиция — это, с одной стороны, индикатор демократизма, с другой — для её развития необходимо, чтобы созрело демократически ориентированное политическое сознание общества и прежде всего властных кругов. Ведь и проблемы современной российской мировой юстиции (двойственность статуса, недостаточное финансирование, выборность, качество судейской работы) — это результат отсутствия демократически активной позиции власти и как результат — отсутствие политической воли центра и регионов развить институт мировой юстиции.

-
1. Авдеев Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.
 2. Береговая Е. В. Мировая юстиция в российской политической системе (по материалам социологического исследования) // Политика и Общество. 2013. № 8. С. 988–993.
 3. Борисова Е. А. Некоторые проблемы теории и практики мировой юстиции // Рос. юстиция. 2009. № 2. С. 31–38.
 4. Бредихин А. Л. Федеративная система Российской Федерации, 2012 // СПС «КонсультантПлюс».
 5. Гарифуллина А. Р. Некоторые аспекты организационного обеспечения деятельности мировых судей // Рос. судья. 2012. № 6. С. 5–10.
 6. Закон Рос. Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации — России» от 09.12.1992 г. № 4061-1 // Ведомости Совета Народ. Депутатов и Верховн. Совета Рос. Федерации. 1993. № 2. Ст. 55.
 7. Концепция судебной реформы (одобрена Верхов. Советом РСФСР 24.10.1991 г.) // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. 1991, № 44. Ст. 1435.
 8. Местникова С. А. Закон о мировых судьях — на практике // Рос. юстиция. 2009. № 8. С. 60–62.

9. О мировых судьях в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

10. Попондопуло В. Ф. Система третьей власти: от горизонтальной власти к вертикальной // Закон. 2004. № 10. С. 113–118.

11. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : [офиц. сайт]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1627> (дата обращения: 23.05.2013).

12. Терехин В.А. К вопросу о возможности передачи мировой юстиции на федеральный уровень // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 27–31.

13. Тихомиров Ю. А. Конституционные основы судебной системы // Судебная власть в России: роль судебной практики. М. : ГУ-ВШЭ, 2002. С. 7–16.