

© 2010 г. В.И. Бацуев

## ПРОБЛЕМА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА МИРОВЫХ СУДЕЙ: НОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Затрагивается одна из основных проблем определения механизма судебной власти – организация судебных органов. В дополнение к рассмотренным в теоретической науке вопросам организационной обособленности и самостоятельности мировых судей, предлагаются к рассмотрению новые аспекты проблемы, связанные с предназначением института мировых судей и согласованием с системой федеративных отношений.*

*Ключевые слова:* мировой судья, судоустройство, судебная власть, правосудие, самостоятельность судебной власти, судебная система.

Вопрос о том, наделен ли мировой суд существенными отличиями, рассматривался и рассматривается в юридической науке по настоящее время. После того, как изменилась система правового управления, к компетенции судов были отнесены любые споры, связанные с защитой прав и законных интересов физических и юридических лиц (ст. 46 Конституции РФ), граждане постепенно осознали первостепенную роль суда в разрешении конфликтов и защите своих прав. Нагрузка на судебную систему и, в первую очередь, на районные суды, возросла многократно. Громоздкая процедура рассмотрения малозначительных дел в федеральном суде породила нарушение общепризнанного принципа справедливого суда – осуществления его в разумные сроки или без необоснованного промедления. При этом проблема оптимального построения процесса рассмотрения относительно несложных гражданских и уголовных дел стала особенно остро. Это ставило вопрос о необходимости организационных изменений судебной системы. Председатель Верховного суда Российской Федерации В.М.Лебедев неоднократно указывал на то, что «Простое увеличение численности судей означало бы экстенсивное развитие судебной системы, развитие ее вширь. В то же время увеличение объема и усложнение гражданских дел, усиление принципа диспозитивности в уголовном судопроизводстве, растущие требования к качеству правосудия диктуют

настоятельную потребность углубления специализации судей и разделения компетенции между судами различных звеньев. В русле именно этих тенденций...было предусмотрено создание мировой юстиции» [1, с. 5]. Институт мировых судей стал реализовывать такие совокупности юридических норм, которые обеспечили цельное и самостоятельное осуществление особой задачи – обеспечение правосудия в области рассмотрения мелких бытовых дел, воплощая в содержании своей деятельности общую юридическую конструкцию, но, применяя положения и принципы, которые носят социальный характер. С этой точки зрения институт мировых судей стал специфическим судебным институтом.

Анализируя работы представителей научного направления можно говорить о том, что взгляды относительно мировой юстиции разделились. Так, В. В. Дорошков, В. Д. Карпович, Н. А. Колоколов, В. М. Лебедев, Л. А. Окуньков, В. А. Ржевский, А. И. Сачков, В. А. Туманов и другие представители теоретических и практических кругов указывают на ряд институциональных характеристик в деятельности мировых судей. Во-первых, деятельность мирового судьи системна и эта системность позволяет говорить о мировом суде, как о целостности, поскольку ее элементы и подсистемы являются необходимыми и достаточными для существования самой системы мирового судопроизводства. Иными словами, мировой суд может существовать автономно от существующей системы судов общей юрисдикции и решать в процессе своей деятельности все задачи, стоящие перед ним, не привлекая ресурсы и элементы других систем. В этом качестве мы можем говорить о мировом судопроизводстве и как о подсистеме судопроизводства в судах общей юрисдикции, и, как о самостоятельной форме судопроизводства. Для примера, мысленно воспроизведем возможность самостоятельного осуществления ювенальной юстиции в понимании юстиции в отношении несовершеннолетних, для того, чтобы понять, что эта форма судопроизводства не является автономной хотя бы из-за отсутствия кадровой и материальной базы. Во-вторых, институт мировых судей отличается от судей иных судов по источнику наделения властными полномочиями. Мировой судья, как и конституционный (уставной) суд имеет источником наделения его полномочиями представительные органы субъекта федерации в отличие от судов военных, арбитражных и других судов общей юрисдикции. В-третьих, хотя деятельность мирового судьи не является автономной в процессуальном пони-

мании (апелляционная инстанция для мирового судьи – федеральный суд), в организационном плане у мирового судьи имеется значительно большая автономия, чем у судьи федерального. В-четвертых, институциональность определяется наличием изъятий в законодательстве, характерных для дел мирового судьи, например, вынесение решения о расторжении брака при взаимном согласии супругов не требует мотивировочной части. Институциональные отношения в деятельности мирового судьи проявляются так же и в иерархии его функций.

Самостоятельный характер мировых судей проявляется так же в системе финансирования. Ст. 124 Конституции Российской Федерации определяет, что финансирование судов производится только из федерального бюджета. Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов в Российской Федерации», в федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение средств отдельными строками на обеспечение деятельности Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации и других судов общей юрисдикции. В статье 3 этого же закона указано, что финансирование мировых судей осуществляется ежемесячно равными долями в размере одной двенадцатой суммы, предусмотренной на их содержание федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» определяет два источника финансирования деятельности мировых судей: финансирование расходов на заработную плату мировых судей и социальные выплаты осуществляется из федерального бюджета через органы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (при этом в бюджетной отчетности указанные расходы отражаются по разделу «Федеральная судебная система»). Ответственность за материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей лежит на субъектах Российской Федерации. Его осуществляют органы юстиции либо органы исполнительной власти субъекта федерации в порядке, установленном региональным законом.

Мировые судьи позволяют максимально эффективно решать проблему обеспечения доступа к правосудию. Этот вопрос постоянно находится в центре внимания, как политического руководства Российской Федерации, так и международных организаций. Только Комитет Министров Совета Европы за последние 10 лет не менее пяти раз обращался к ним. Ответ на вопрос о до-

ступности суда – это, по существу, ответ на вопрос «а есть ли суд» [2]. Российский законодатель только за 2006-2008 гг. обращался к данной теме не менее 14 раз, увеличивая количество мировых судей и изменяя число и границы судебных участков. Стоит отметить, что законодательная инициатива в этом вопросе принадлежит субъектам Федерации, она требует согласования с Верховным судом Российской Федерации. В каждом случае, в пояснительной записке к региональному закону об изменении числа мировых судей и изменении границ судебных участков указывалось, что законодатель исходит из идеи приближения населения к суду. Если суд недоступен, нет смысла в его существовании, во всяком случае, в условиях признания идей демократии. Исследователи отмечают, что мировые судьи своей деятельностью позволяют реализовывать самые актуальные аспекты принципа свободного доступа к суду: обеспечение достаточного (соотносимого с числом судебных дел, территорией, количеством населения и т.п.) числа судов и судей; упрощение и дифференцированность судебной процедуры; обеспечение квалифицированной помощи, оказываемой профессиональными юристами; обеспечение существования бесплатного правосудия для беднейших слоев населения. Одной из проблем, разрешаемых в рамках обеспечения доступности правосудия, является его непрерывность. По своему характеру мировые суды односоставны, поэтому на практике возникают проблемы замены судьи на время его отсутствия. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 15 от 15 июня 2004 г. этот вопрос разрешен путем внесения в Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» следующего дополнения: «При приостановлении или прекращении полномочий мирового судьи, а также в случае его временного отсутствия (болезнь, отпуск и т.д.) исполнение его обязанностей возлагается на мирового судью другого судебного участка того же судебного района по мотивированному постановлению председателя соответствующего районного суда. Если в данном судебном районе создана одна должность мирового судьи, и он отсутствует по указанной причине, то исполнение его обязанностей возлагается на мирового судью, осуществляющего свою деятельность в ближайшем судебном районе, по мотивированному постановлению председателя или заместителя председателя верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной обла-

сти, суда автономного округа» [3]. Вместе с тем необходимо отметить, что в разрешении вопросов о самостоятельности института мировых судей можно выделить ряд проблем.

Первая проблема – назначение мирового суда. Общеизвестны два подхода: один из разработчиков закона о мировых судьях В.Калягин – заместитель председателя комитета Госдумы Российской Федерации по законодательству указывал на то, что «у различных разработчиков цели были разные. Верховный суд стремился главным образом разгрузить районные суды, освободить их от «мелочевки», к которой относятся наиболее распространенные категории дел. При этом в ходе разработки федерального закона «О мировых судьях» преимущественное значение имели как раз сугубо практические соображения: «разгрузить федеральную систему судов, которые просто задыхаются от вала накопившихся дел». Предполагалось, что «судебный корпус почти удвоится», что районные суды будут освобождены от вала малозначительных дел, возрастет доверие населения к «своим» судьям и, в целом, общий уровень отправления правосудия в России будет повышен. Речь идет в первую очередь о гражданских делах. Попытка в основном удалась: сроки рассмотрения дел заметно сократились» [4, с.16]. У Государственной Думы Российской Федерации цель была другая: создать суды, максимально приближенные к гражданам, чтобы эти суды в определенной мере гражданами контролировались, чтобы была обратная связь и чтобы судебная защита прав соответствовала уровню правосознания граждан. Так же как существует семейный врач, у некой общины должен быть свой судья, способный защитить добропорядочного человека и дать острастку тому, кому нужно. Или примирить граждан в случае, если спор не стоит выеденного яйца [4, с.16].

Этап формирования института мировых судей характеризовался большой сложностью. Научная полемика при формировании мировых судов была достаточно острой. А.Ханилин и Г.Борисов отмечают, что при разработке и внедрении данного института еще на федеральном уровне отсутствовала единая концепция понимания целей его создания и стоящих перед ним задач, законодатели не вполне ясно представляли его значимость. Прежде всего обращает на себя внимание неясность цели создания данного института. «За традиционными фразами о необходимости разгрузить федеральные суды от дел, представляющих большой сложности, улучшить качество правосудия, как бы поте-

рялось главное, а именно - причиной создания института явилось то, что согласно действующему законодательству суды общей юрисдикции рассматривают все дела, за исключением тех, которые подведомственны арбитражному суду, если иное не предусмотрено межгосударственным соглашением, межгосударственным договором или соглашением сторон. Поэтому на суды общей юрисдикции ложится основная нагрузка по рассмотрению дел. И чем сложнее становятся общественные отношения, тем большего профессионализма и знания законодательства требуется от судьи. К тому же нагрузка на основное звено в системе правосудия – районный суд не может доходить до бесконечности. Перерастая определенный порог, она влечет массу негативных последствий. Поэтому цель введения института – специализация внутри системы судов общей юрисдикции с целью повысить эффективность их деятельности. Далее. Речь шла фактически о создании особой системы судов общей юрисдикции. Самостоятельной, со своими целями и задачами. То, что было сделано на практике, вряд ли отвечает этой цели» [5, с. 39-40]. Г.Черемных, наоборот, указывает на то обстоятельство, что мировой суд является частью комплексной системы реформирования судебных органов и имеет целью способствовать демократизации правосудия и реальному обеспечению доступности судебной защиты прав и свобод граждан [6, с. 14-15]. Разрушение прежней социальной системы и становление новой предполагает формирование новых правил взаимодействия индивидов в обществе. «Необходимым условием становления новой институциональной системы, – отмечают И. С. Дискин и Е.М. Авраамова, – является складывание новых этических норм, социальных ценностей, формальных и неформальных правил, выступающих регуляторами соответствующих социальных, хозяйственных и политических отношений» [7, с. 130]. Такая двойственность начальных установок, по мнению противников признания самостоятельности института мировых судей, говорит о том, что мировой судья имеет ограниченную самостоятельность, а потому не может быть признан полноценным институтом судебной власти. Однако в Постановлении III внеочередного Всероссийского съезда судей было однозначно отмечено: «Целью мировой юстиции является максимальное приближение правосудия к населению. Это достигается, как показывает мировой опыт, путем предоставления права рассмотрения некоторых категорий уголовных и гражданских дел при согласии сторон доверенным лицам жителей определенной

части населенного пункта. В этом главный смысл мировой юстиции... Мировые (местные) судьи в этом случае могли бы представлять из себя кандидатов на судебные должности, набирающихся практического опыта судебной деятельности» [8]. Когда речь идет о приближении правосудия к населению, в первую очередь, имеется в виду увеличение числа судей и более равномерное их распределение по территории страны. В настоящее время существует два обстоятельства, не позволяющих радикально увеличить количество судей – недостаточное финансирование судебной системы и отсутствие достаточного числа квалифицированных специалистов. Если создаваемый институт мировых судей должен способствовать, в первую очередь, увеличению судейского корпуса, в законодательстве должны быть заложены пути решения обеих проблем, стоящих перед существующими судами – и финансовой, и кадровой.

Менее известными и более сложными выглядят вопросы согласованности мировой юстиции и проблема федерализма. Эта проблема, несмотря на ее теоретически-абстрактный характер является фундаментальной для мировой юстиции. Ее исследованием занимались В.Н.Ткачев и Н.В. Чепурная. Их выводы заключаются в том, что настоящая проблема – а вопросы организации системы судов общей юрисдикции, в конечном счете, только одно из ее проявлений – заключается в том, что в современной России как среди ученых, так и среди политиков, сосуществуют несколько принципиально отличающихся взглядов на природу российского федерализма. Первая концепция оценивает Россию в качестве договорно-конституционной федерации, причем Федеративный договор и отдельные договоры между республиками и Российской Федерацией имеют определяющее значение, а Конституция Российской Федерации может быть источником правового статуса республики, если это предусмотрено в договоре. Такой подход четко прослеживается во многих публикациях, особенно в работах представителей государственных органов ряда республик. Другой широко распространенный подход определяет Россию, как симметричную федерацию, статус субъектов в которой в соответствии с Конституцией Российской Федерации равный, а сама Конституция Российской Федерации имеет безусловный примат над иными актами. Конституции республик и договоры между республиками и Россией в таком случае, безусловно должны соответствовать Конституции Российской Федерации, особенно в части распределения полномочий, установленных ст. 71-

73 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», в его нынешнем виде, был принят именно в рамках такого подхода [9, с. 3].

Проблема, в связи с которой стал вопрос о связи института мировых судей и федеративного устройства, заключена в том, что в государствах с умеренно централизованным судоустройством, как правило, параллельно функционируют две самостоятельные судебные системы: федеральная судебная система и судебная система субъектов федерации. Наиболее показателен в этом отношении пример США, где в федеральную судебную систему входят Верховный суд США, апелляционные и окружные суды, ряд специальных судов. Они рассматривают дела, связанные с применением прежде всего федерального законодательства либо со спорами между лицами, проживающими в различных штатах. Судебные системы штатов весьма разнообразны, нередко существенно отличаются друг от друга. Как правило, они включают в себя высший судебный орган штата, суды первой инстанции, а в крупных штатах имеются и апелляционные суды. Рассматривая российскую модель судоустройства, Пилипенко и Р.И. Каримуллин отмечают, что «модель судоустройства, предложенная российским законом, беспрецедентна. Ее можно было бы охарактеризовать как сильно централизованную в отличие от децентрализованной и умеренно централизованной модели, распространенной среди государств с федеративной формой устройства». Таким образом, вопрос о самостоятельности института правовых судей остается тем более открытым, чем более глубокий анализ их организационных основ деятельности проводится. Это говорит о том, что отечественной правовой науке предстоит в дальнейшем дать теоретическое основание тех организационных процессов в отечественной судебной системе, которые объективно определяют ее существование.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Настольная книга Мирового судьи. Под ред. проф. В.М.Лебедева. М., 2002.
2. *Козак Д.Н.* Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2001. № 9.

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 15 от 15 июня 2004 г. // <http://www.supcourt.ru>
4. *Калягин В.А.* Мировой судья должен избираться населением // Коммерсантъ 2001. № 124.
5. *Борисов Г.Б., Ханилин А.Н.* От мировых судей – к мировым судам // Российская юстиция. 2002. № 3.
6. *Черемных Г.А.* Институт мировых судей требует внимания // Российская юстиция. 1997. № 5.
7. *Дискин И.С., Аврамова Е.М.* Адаптация населения и элит (Институциональные предпосылки) // Общественные науки и современность. 1997. №1.
8. Постановление III (внеочередного) Всероссийского съезда судей РФ М., 25 марта 1994г. <http://www.ssrp.ru>
9. *Ткачев В.Н, Чепурнова Н. В.* Единство судебной системы и принципы Федерализма // Российская юстиция. 1998. № 12.

***Ростовский юридический  
институт***

***16 июня 2010 г.***