

На правах рукописи

САЧКО Станислав Юрьевич

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИРОВОЙ ЮСТИЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2009

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

- Научный руководитель:** заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Сунцов Александр Павлович
- Научный консультант:** доктор юридических наук
Отческая Татьяна Ивановна
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
Кочев Владимир Александрович
- кандидат юридических наук
Маркова Наталья Леонидовна
- Ведущая организация:** государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Сургутский государственный университет»

Защита состоится «26» июня 2009 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «__» мая 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор


В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Мировые судьи дореволюционного периода пользовались популярностью у простого народа¹. Отличительными чертами мировой юстиции того периода были их доступность, отсутствие обременительных формальностей и быстрота разрешения дел².

С принятием Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»³ (ред. от 22.07.2008) и внесением соответствующих изменений в региональное законодательство мировая юстиция в России вновь стала реальным институтом. Возрождение данного института было предусмотрено Концепцией судебной реформы как одно из средств, направленных на улучшение качества отечественного правосудия, приближения его к населению и обеспечения его доступности. Кроме того, на мировую юстицию возлагались надежды, связанные с решением проблемы чрезмерной нагрузки на районные суды.

Проведенные социологические исследования⁴ показывают, что и сегодня местное население положительно восприняло появление мировых судей. Позитивные отклики об их деятельности граждане связывают с отсутствием очередей на прием к судьям, более быстрым рассмотрением споров, а также более благожелательным отношением.

Возрастание роли суда в период укрепления демократического государства и формирование стойкой вертикали судебной власти названы Президентом РФ Дмитрием Медведевым в качестве основных направлений судебной реформы на современном этапе⁵. Важным представляется и то обстоятельство, что им дано поручение подготовить

¹ Стецовский Ю.И. Судебная власть. Учебное пособие. – М.: «Дело», 1999. С. 290–291.

² Власов В. Мировой суд как форма народного самоуправления // Российская юстиция. 1995. № 7. С. 20.

³ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁴ См., например: Павлюк С.Г. Концепция мировой юстиции в Российской Федерации на современном историческом этапе // Мировой судья. 2006. № 10. С. 21–23.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 // Российская газета. 2008. 06 ноября.

заклучение о возможности передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей¹.

Для того чтобы мировая юстиция смогла сегодня занять достойное, соответствующее ее предназначению место в системе судов общей юрисдикции, прежде всего необходимы концептуальное обоснование целесообразности ее существования на федеральном или региональном уровнях власти субъектов и выработка соответствующих предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего мировую юстицию, с целью повышения её эффективности. Это в свою очередь предопределяет необходимость проведения всестороннего изучения зарубежного и отечественного дореволюционного опыта работы аналогичных судебных инстанций.

Между тем, как показывает проведенное исследование, пробелы, существующие в федеральном законодательстве, нередко восполняются законами субъектов Российской Федерации. Такая практика, по мнению автора, негативно сказывается на обеспечении единого статуса мировых судей на территории всех субъектов Российской Федерации. В связи с чем представляется актуальной выработка предложений по гармонизации разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере мировой юстиции.

Указанными обстоятельствами предопределен выбор темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблема изучения мировой юстиции в России привлекала внимание исследователей уже во второй половине XIX – начале XX вв. в работах В.Л. Безобразова, Г.А. Джаншиева, В.А. Железникова, А.Ф. Кони, Н. Корфа, Н.Н. Полянского, М.А. Филиппова, В.Я. Фукса, анализировались дореволюционное законодательство, регламентирующее организацию и порядок функционирования мировых судей и их съездов, а также их практическая деятельность. Дореволюционные исследователи делали основной упор на популяризацию данного института.

В советский период отечественной истории мировая юстиция практически не являлась предметом исследований.

В настоящее время в связи с проведением судебной реформы в Российской Федерации институт мировой юстиции становится объектом пристального внимания ученых. Особо следует отметить работы Н.Н. Апостоловой, В.В. Дорошкова, В.М. Жуйкова,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 //Российская газета. 2008. 06 ноября.

А.Ф. Извариной, М.И. Клеандрова, Н.А. Колоколова, В.И. Кононенко, В.М. Лебедева, С.В. Лонской, С.А. Пашина, В.И. Радченко, В.М. Савицкого, А.Н. Сачкова, Л.С. Чернухиной, И.Г. Шарковой, Р.В. Шатовкина.

На уровне диссертационных исследований проблематика, так или иначе связанная с мировой юстицией, нашла отражение в работах В.В. Дорошкова, И.И. Дунаева, В.И. Кононенко, Н.Л. Марковой, С.В. Лонской, Я.Б. Смирновой, И.Г. Шарковой.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере регулирования института мировых судей в Российской Федерации, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Предметом исследования являются правовые акты и другие источники, регулирующие институт мировых судей в Российской Федерации; основные теоретические аспекты правового регулирования мировой юстиции в Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования является всестороннее изучение в рамках науки конституционного права норм федерального и регионального законодательства, регулирующих институт мировых судей в Российской Федерации, а также выявление проблем, препятствующих эффективному функционированию данного института, и установление концептуальных основ их совершенствования.

Задачи диссертационного исследования состоят в том, чтобы на основе современных достижений юридической науки:

- исследовать становление и развитие законодательства о мировых судьях в России;
- изучить зарубежный опыт регулирования мировой юстиции;
- рассмотреть конституционные основы законодательства о мировых судьях в Российской Федерации;
- проанализировать особенности федерального законодательства о мировых судьях;
- определить пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях;
- рассмотреть ответственность в сфере мировой юстиции;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательного регулирования института мировых судей.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования. При выработке методологии диссертационного исследования автор исходил из сложности юридической природы института

мировых судей. Диссертационное исследование выполнено на основе диалектической методологии с использованием исторического, сравнительно-правового, системно-структурного, формально-логического и юридического подходов. Применение этих и других методов позволило диссертанту исследовать рассмотренные проблемы во взаимосвязи и целостности.

Эмпирическая база исследования. Автором изучены значительный объем отечественной и зарубежной литературы, законодательная база Российской Федерации и 25 субъектов Российской Федерации, более 240 монографических исследований, учебной и научной литературы, проанализированы мнения авторитетных ученых.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что данное исследование является комплексным теоретическим исследованием, в котором предпринята одна из первых попыток исследования на монографическом уровне проблем совершенствования конституционно-правового регулирования мировой юстиции в России.

Научные выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для дальнейшего развития науки конституционного права, расширят теоретические представления об институте мировых судей и его значении в обеспечении права на судебную защиту, а также могут быть использованы при совершенствовании федерального и регионального законодательства.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В истории развития мировой юстиции в дореволюционной России можно выделить три периода: с 1864 г. по 1889 г. – период учреждения и становления мировой юстиции, с 1889 г. по 1912 г. – период частичного упразднения института мировых судей, с 1912 г. по 1917 г. – восстановление мировых судей.

2. Правовые акты судебной реформы 1864 г. и последующих лет по сути закрепляли конституционные основы института мировых судей в России. Провозглашалось равенство всех перед законом, несменяемость судей, гласность, устность и состязательность судебного процесса. Мировая и общая юстиции получили отдельное правовое регулирование. Кроме того, самостоятельность судебной власти и ее отделение от других видов властей получили законодательное закрепление, а принцип разделения властей – определенную реализацию.

3. Учреждение института мировых судей в России хотя и стало отражением зарубежного опыта, вместе с тем в дореволюционной пра-

воприменительной практике данный институт приобрел некоторые характерные черты, отличающие его от зарубежного аналога, такие как выборность, срочность, примирение сторон, достижение мира между тяжущимися, из чего можно сделать вывод о самобытности российской модели института мировых судей.

4. Институт мировых судей в России имеет достаточно продолжительный опыт правового регулирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Вместе с тем несоответствие федеральным нормативно-правовым актам законодательства субъектов РФ, регламентирующего статус мировых судей как на уровне законодательных актов высшей юридической силы (Конституций, Уставов и т.д.), так и на уровне законов субъектов РФ, не способствует эффективному отправлению правосудия и становлению данного правового института как действенного элемента единой судебной системы Российской Федерации.

5. Двойственность правового статуса мировых судей проявляется в том, что они, являясь судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и имея равный с федеральными судьями правовой статус, одновременно входят в единую судебную систему Российской Федерации. Поэтому обеспечение деятельности мировых судей органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации противоречит независимости судебной власти.

6. Закрепленное в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ право на судебную защиту прав и свобод предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы каждому человеку и гражданину реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. В то время, когда мировые судьи, рассматривающие наибольшее число гражданских, уголовных и административных дел и являющиеся судебной инстанцией, непосредственно приближенной к рядовому гражданину, испытывают нагрузку, препятствующую нормальному отправлению правосудия на территории конкретного судебного участка, то реальность реализации этого конституционного права в достаточной степени становится сомнительной.

7. В современных российских условиях при регулярном увеличении финансирования судебной власти и росте правосознания населения формирование корпуса мировых судей посредством выборов населением судебного участка является достаточно перспективным направлением. В связи с чем представляется целесообразным принятие

рамочного федерального закона, в котором была бы прописана процедура выборов мировых судей и вопросы, непосредственно связанные с ней.

8. Предложения по совершенствованию законодательного регулирования института мировых судей:

- о дополнении части 1 статьи 1 Федерального закона о мировых судьях в Российской Федерации указанием на то, что полномочия мировых судей устанавливаются также и законами субъектов Федерации;

- о закреплении мировых судей как лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

- о повышении возрастного ценза, предъявляемого к претенденту для занятия должности мирового судьи, до 30 лет;

- о ежегодном прохождении судьей в течение срока пребывания в должности медицинского освидетельствования.

Кроме того, в целях повышения дисциплинарной ответственности мировых судей предлагается дополнить действующий текст присяги судьи, регламентированный соответственно п. 1 ст. 8 Закона «О статусе судей в Российской Федерации», указанием на то, что судья за рамками своей служебной деятельности обязуется соблюдать требования Кодекса чести судьи¹.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут служить основой для последующих научных исследований в данной области. Кроме того, они могут быть использованы при совершенствовании действующего федерального и регионального законодательства, регулирующего институт мировых судей в Российской Федерации.

Теоретические выводы могут быть также использованы в учебном процессе.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертации были изложены и опубликованы в 8 научных статьях и представлены для обсуждения на научных конференциях: Всероссийской научно-практической конференции «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях» (26–27 октября 2006 г., Тюмень); Всероссийской научно-практической конференции «Особенности реализации избирательного законодательства на современ-

¹ Кодекс судейской этики (утв. VI Всероссийским съездом судей 02.12.2004 г.) // Российская юстиция. 2005. № 1–2. С. 12.

ном этапе» (26–27 октября 2007 г., Тюмень); Международной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях» (25–26 октября 2007 г., Тюмень).

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, библиографического списка литературы и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, их внедрения в учебный процесс, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

Первая глава – «Историко-правовые основы мировой юстиции» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Становление законодательства о мировых судьях в России» – диссертант, исследовав историю становления мировой юстиции в России, отмечает, что российские реформаторы середины XIX века в основу создания новой системы местных судов положили исторически апробированную идею мировых судей с расчетом создать такие судебные органы, которые пользовались бы у населения высоким нравственным авторитетом и «высшим качеством» правосудия, в которых было бы примирение. Составители Судебных уставов 1864 г. остановились на принципах, во-первых, выборности местного суда; во-вторых, его самостоятельности по отношению к общим судам.

В лице мировых судей авторы Судебной реформы намеревались дать местному населению не столько юристов-специалистов, сколько авторитетных посредников, к которым оно могло бы обращаться в своих мелких спорах и тяжбах. Отсюда мировой судья должен был первоначально принимать меры к примирению спорящих сторон. Лишь после этого он вправе разрешать спор по правилам сокращенного порядка. Сторонники идеи введения в России мировых судей видели в них больше примирителей, чем лиц, назначающих наказание. Ос-

новая задача мирового судьи состояла в ликвидации конфликта. В случае несовершенства закона или его противоречия нормам нравственности мировой судья становился выше буквы закона и руководствовался духом закона, основанном на нормах морали.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что в истории развития мировой юстиции в дореволюционной России можно выделить три периода: с 1864 г. по 1889 г. – период учреждения и становления мировой юстиции, с 1889 г. по 1912 г. – период частичного упразднения института мировых судей, с 1912 г. по 1917 г. – восстановление мировых судей.

Правовые акты судебной реформы 1864 г. и последующих лет по сути закрепляли конституционные основы института мировых судей в России. Провозглашалось равенство всех перед законом, несменяемость судей, гласность, устность и состязательность судебного процесса. Мировая и общая юстиции получили отдельное правовое регулирование. Кроме того, самостоятельность судебной власти и ее отделение от других видов властей получили законодательное закрепление, а принцип разделения властей – определенную реализацию.

Во втором параграфе – «Зарубежный опыт регулирования мировой юстиции» – автор отмечает, что возрождению института мировых судей, а также необходимости разработки процедурной основы их деятельности побуждают к поиску оптимальных способов правового регулирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Полезным в этой связи представляется не только обращение к нашему собственному дореволюционному опыту, но и ознакомление с практикой других государств, где существуют похожие институты.

Проведенное исследование позволило автору выделить **три типа (модели) мировой юстиции.**

1. Классическая (английская), в которой кадровый состав полупрофессиональный, а мировой суд выполняет административно-судебные функции (Англия, некоторые бывшие английские колонии).

2. Континентальная (французская), в которой кадровый состав полупрофессиональный, а мировой суд выполняет судебные функции (действовала в России в 1864–1917 гг., а ныне, например, в Италии).

3. Смешанная (профессиональная), где главный постоянный признак – профессиональный состав, а функции могут быть либо административно-судебными, либо судебными.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что институт мировых судей в России хотя и стал отражением зарубежного опыта, вместе с тем в дореволюционной правоприменительной практике данный институт приобрел некоторые характерные черты, отличающие его от зарубежного аналога, такие как выборность, срочность, примирение сторон, достижение мира между тяжущимися, из чего можно сделать вывод о самобытности российской модели института мировых судей.

В третьем параграфе – «Конституционные основы законодательства о мировых судьях в Российской Федерации» – автор отмечает, что произошедшие за последние годы изменения в социально-экономической и духовной жизни страны обусловили определенную деформацию социальных ценностей и смену приоритетов у значительной части населения. В ходе острых дискуссий, постоянно возникавших между представителями различных политических партий, социальных групп, идеологий, наметились основные направления административной и судебной реформ.

Идея изменения приоритета социальных ценностей в пользу конкретного человека, а не государства, на современном этапе была с одобрением воспринята подавляющей частью общества. В этой связи перед российскими правоведами встала актуальная задача: определить степень осуществления этого конституционного положения, разработать и реализовать новую для нашего государства правовую концепцию, суть которой заключается в признании прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов.

Основополагающим актом, определяющим суть судебной власти, является Конституция Российской Федерации, в статье 118 которой сказано:

«1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом...

3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом...»¹.

Остается открытым вопрос: соответствует ли наше национальное правосудие современным требованиям международного права. Поскольку, как верно отмечает председатель Конституционного суда РФ

¹ Конституция Российской Федерации.

В.Д. Зорькин, «нередко принимаются законы, противоречащие обязательному для исполнения Россией международному законодательству.

Вместе с тем, по мнению автора, нельзя сказать, что в нынешней российской нормотворческой и правоприменительной практике неизвестны или вовсе не используются международные нормы и принципы в сфере организации и деятельности суда. Особенно после принятия Конституции РФ 1993 г., провозгласившей примат международного права.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что на уровне Конституции Российской Федерации закрепляется разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и с учетом федерального устройства нашего государства предопределяется существование мировых судей как судов субъектов РФ, входящих в единую национальную судебную систему.

В условиях, когда де-юре закрепляется наличие двух судебных систем (федеральной и региональной), а де-факто – функционирование мировой юстиции, в рамках судебной системы субъектов РФ достаточно спорно, поскольку вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям выступают федеральные судьи районного звена, которые наделены правом полностью пересматривать и в последующем отменять их решения. Эта особенность должна быть учтена при совершенствовании законодательства, регламентирующего институт мировых судей, для сбалансирования интересов в этой сфере как федерального, так и регионального уровней государственной власти.

Достаточно актуальной задачей на сегодняшний день остается приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с нормами федеральных нормативно-правовых актов, поскольку и по настоящий момент даже положения законов субъектов РФ, имеющих высшую юридическую силу, содержат нормы, не соответствующие федеральным законам. Такое положение не может способствовать единообразию правоприменительной практики и препятствует становлению эффективно действующей мировой юстиции в рамках единой судебной системы Российской Федерации.

Вторая глава – «Основные направления оптимизации разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере мировой юстиции» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Проблемы регулирования правового статуса мировых судей федеральным законодательством» – автор отмечает

ет, что точкой отсчета, началом становления института мировых судей в Российской Федерации принято считать Концепцию судебно-правовой реформы. Данный документ послужил своеобразной базой для последующего становления как судебной системы в общем, так и института мировых судей в частности. Объективный подход к концепции позволяет утверждать, что она играла и продолжает играть значительную роль в решении проблем российской государственности, реальном внедрении в жизнь принципа разделения властей и формирования независимой судебной власти.

Существенным этапом на пути реализации судебной реформы стало принятие Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». На первый взгляд, в этом законе мало новых положений по сравнению с принятыми до него законодательными актами о суде и правосудии. Но это только на первый взгляд.

В действительности же новым является, во-первых, сам факт закрепления не в обычных законодательных актах, а в Федеральном конституционном законе таких чрезвычайно важных правил, как несменяемость и неприкосновенность судей, назначение их на неопределенный срок, невозможность уменьшения размера жалования судьи, обязательность всех судебных постановлений и другие. Когда эти правила записаны в Федеральном конституционном законе, для изменения которого требуется особый, усложненный порядок, то можно с уверенностью говорить о надежности, стабильности гарантий деятельности судей, о высокой степени защищенности судебной власти от всяких попыток узурпировать или хотя бы ослабить ее¹.

Значение закона о судебной системе заключается также и в том, что он предусматривает ряд принципиально новых установлений, которых не было в прежнем законодательстве или они там только контурно обозначались. Так, сформулирован тезис о единстве судебной системы Российской Федерации и указаны элементы, это единство обеспечивающие (ст. 3).

В свою очередь, принятие Федерального закона от 11 ноября 1998 г. «О мировых судьях в РФ» явилось одним из важнейших этапов проводимой в Российской Федерации судебной реформы, главной целью которой является, с одной стороны, повышение доступности гра-

¹ Становление судебной власти в обновляющейся России. – М.: «Институт государства и права Российской академии наук», 1997. С. 6.

ждан к правосудию, а с другой – максимальное приближение суда к населению¹.

Согласно ч. 2 ст. 1 указанного федерального закона порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом; в этом плане российское законодательство содержит положения, предусматривающие обжалование решений мировых судей субъектов РФ в вышестоящей федеральной судебной инстанции (в районном суде). Как считают многие исследователи, такой способ разрешения вопросов судоустройства не способствует реализации принципа судебного федерализма.

Автор также отмечает, что в соответствии с Федеральным законом «О мировых судьях РФ»² критерием для определения общего числа мировых судей и количества судебных участков в субъектах Российской Федерации является только численность населения на одном судебном участке, хотя целесообразнее при решении вопроса об увеличении числа мировых судей и количества судебных участков принимать во внимание количество дел, рассматриваемых мировыми судьями.

Такой подход определения количества судебных участков не оправдал себя на практике, поскольку он не учитывает особенности их географического положения, наличие на их территории учреждений и организаций местной власти и самоуправления, банков, которые часто выступают в качестве ответчиков по гражданским делам, а также рынков, увеселительных заведений, где совершается большое количество преступлений³.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что задачи совершенствования судебной системы продолжают сохранять актуальность и в настоящее время. И по настоящее время существует необходимость продолжения судебной реформы, поскольку положения Концепции 1991 года реализованы далеко не до конца. Намеченная ею реформа не может считаться завершенной. И чрезвычайно важно, что-

¹ Юсупова С.А. Правовое положение мирового судьи // Мировой судья. 2006. № 2. С. 2.

² Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (в ред. от 22 июля 2008 г.) // Российская газета. 1998. № 51.

³ Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности: Дисс.... докт. юрид. наук. – М., 2003. С. 19.; Васильева А. Мировые судьи: пять лет работы // Преступление и наказание. 2004. № 8. С. 65.

бы на новом этапе судебной реформы не было отката назад, не произошло слома и коренной перестройки того, что уже создано на первом этапе. Она должна проводиться последовательно на основе преемственности с сохранением исходных принципов и положений, содержащихся в Концепции о судебной реформе 1991 года¹.

В целях совершенствования федерального законодательства о мировых судьях необходимо привести часть 1 статьи 1 Федерального закона о мировых судьях в Российской Федерации в соответствие с частью 2 статьи 28 Федерального конституционного закона о судебной системе Российской Федерации, поскольку эти нормы законов не согласуются. Если частью 2 статьи 28 Федерального конституционного закона Российской Федерации о судебной системе Российской Федерации предусмотрено, что полномочия мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, то в соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона о мировых судьях в Российской Федерации полномочия мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации, иными федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом без указания на законность субъектов. Иными словами, в связи с изложенным требуется дополнить часть 1 статьи 1 Федерального закона о мировых судьях в Российской Федерации указанием на то, что полномочия мировых судей устанавливаются также и законами субъектов Федерации.

Представляется необходимым должности мировых судей отнести к государственным должностям. Данная законодательная инициатива будет способствовать становлению авторитета судебной власти в обществе и подчеркивать высокий статус судьи в социальной иерархии.

Необходимо объединить мировых судей в сообщества, формы которых могут быть разными, в том числе собрания (съезды) мировых судей субъекта Федерации. Это поможет оперативно решать общие для них задачи, сохранить свою независимость и самостоятельность как носителей судебной власти. В данном случае мировой съезд рассматривается не как апелляционная инстанция, а именно как форма организации мировых судей. Данная инициатива позволила бы более эффективно решать вопросы, возникающие в каждодневной практике мировых судей своими силами, способствовала бы становлению ин-

¹ Рафиков В.В. Особенности судебной власти в РФ как особой формы государственной деятельности // Право и политика. 2004. № 3. С. 42.

ститута мировых судей как подлинно независимого и неотъемлемого элемента судебского сообщества.

Очевидно, что запредельно высокая нагрузка на мировую юстицию препятствует развитию и укреплению судебной системы как самостоятельной ветви государственной власти, созданию условий для осуществления её независимой и эффективной деятельности по обеспечению защиты прав и свобод, закрепленных Конституцией РФ, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Согласно статье 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы гражданам реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Для обеспечения права на судебную защиту в правовом государстве немаловажным является соблюдение процессуальных сроков при рассмотрении конкретного дела у мирового судьи. Поэтому большое количество гражданских, уголовных и административных дел, подпадающих под юрисдикцию мирового судьи в настоящее время, в определенной мере ограничивает доступ граждан к правосудию, тем самым нарушая конституционные гарантии, которые являются важнейшим и эффективным средством реализации провозглашенных в ст. 2 Конституции РФ положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства.

С другой стороны, возросшая нагрузка на мировую юстицию говорит о востребованности института мировых судей в Российской Федерации, доверии к нему населения, росте правовой культуры граждан, что в свою очередь способствует становлению данного института как неотъемлемого элемента гражданского общества.

Затрагивая вопрос совершенствования организационного обеспечения мировых судей, следует отметить, что на законодательном уровне следует рассмотреть вопрос о включении мировой юстиции в единую систему организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции путем возложения обязанности по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей на федеральный бюджет через территориальные управления Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Во втором параграфе – «Пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях» – автор, анализируя федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, отмечает, что, исходя из закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа разделения властей и федеративного устройства Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, так же как и сама Российская Федерация, должны иметь свои органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

В связи с этим учреждение Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» института мировых судей в качестве судей субъектов Российской Федерации вполне оправданно. В статье 28 указанного Федерального конституционного закона установлено, что полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливается федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 17.12.1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую систему Российской Федерации. Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются федеральным законодательством, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации.

К концу 1999 г. такие законы были приняты в 63 субъектах Федерации.

Основным препятствием для реализации региональных нормативных актов на практике было, как правило, отсутствие у субъектов Федерации средств на материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей.

Сложная природа мировых судей предопределила и серьезные трудности в законодательном решении вопросов организации их деятельности, поскольку Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» не содержит понятия организационного обеспечения деятельности мирового судьи. Наличие данного понятия в законе о мировых судьях позволило бы точно определить, какие мероприятия должен осуществлять Судебный департамент в лице его подразделений на местах, а какие – соответствующий орган государственной власти субъекта Федерации.

Законодатель также оставил без ответа вопрос о том, кто должен осуществлять подбор кадров мировых судей и их аппаратов, организовывать повышение их профессионального уровня, решать вопросы информатизации, делопроизводства, статистики, безопасности и ряд других¹.

Анализируя вопрос компетенции мировых судей, автор отмечает, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное право подпадает под предмет совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. И, как показывает проведенное исследование, субъекты РФ активно используют свое право на формирование законодательной базы, регламентирующей ответственность за административные правонарушения, отчасти подпадающие под юрисдикцию мирового судьи. Так, например, *27% субъектов РФ закрепили в региональном законодательстве до 10 составов административных правонарушений, подсудных мировым судьям, 23% – от 10 до 15 составов, и 36% – более 15 составов соответственно.*

В заключении автор делает вывод о том, что становление мировых судов целесообразно именно как судов субъектов Российской Федерации. Вопрос выборности мировых судей является в достаточной степени дискуссионным, имеющим свои плюсы и минусы, и требует своей дальнейшей теоретической проработки. Но вместе с тем хотелось бы отметить, что с ростом правовой культуры, политической активности граждан и с увеличением расходов государства на финансирование судебной системы² уже в ближайшем будущем необходимо разработать на федеральном уровне законодательные основы избрания мировых судей населением судебного участка.

В законах субъектов Федерации, предусматривающих назначение мировых судей, необходимо предусмотреть положение об учете мнения органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования, что представляется вполне логичным, поскольку мировой судья, действующий в пределах соответствующего судебного участка, должен быть знаком местному населению в целях его успешной и продуктивной работы.

В третьем параграфе – «Ответственность мировых судей» – автор отмечает, что в юридической науке ответственность исследова-

¹ Анохина В.Ю. Вопросы организационного обеспечения деятельности мировых судей // Российская юстиция. 2006. № 11. С. 43.

² См.: Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы // Российская газета. 2006. № 4187.

лась в основном в контексте ответственности личности перед государством. Между тем ответственность государства, его органов и должностных лиц должна стать одним из надежных средств защиты прав и свобод граждан, укрепления законности, правового и нравственного порядка, преодоления произвола и бюрократизма в государственном аппарате¹.

Хотя судьи согласно Федеральному закону «О статусе судей в Российской Федерации» никому не подотчетны, реальность бытия судов свидетельствует о необходимости правового порядка профессиональной деятельности судей, установлении форматизированного порядка постановки вопросов об ответственности судьи за нарушение предъявляемых к нему требований².

Вопрос об ответственности судей тесно связан с их иммунитетом, ибо по действующему законодательству они неприкосновенны. Вместе с тем неприкосновенность судьи не абсолютна, иммунитет является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а способом юридической защиты его профессиональной деятельности и личности³.

В настоящее время судьи могут быть привлечены к конституционно-правовой, гражданско-правовой, административной и дисциплинарной ответственности. Вопрос о привлечении судей к уголовной ответственности остается дискуссионным⁴.

Специфической чертой конституционно-правовой ответственности, по мнению автора, является то, что она применяется не только в тех случаях, когда имеются четко выраженные критерии для оценки поведения субъектов конституционно-правового отношения как нарушающего закон, но и в тех случаях, когда формально такие критерии отсутствуют, однако тем не менее поведение субъекта конституционно-правового отношения дает основание говорить о том, что оно противоречит целям и принципам действующего законодательства. В этих случаях в качестве оснований ответственности может рассматриваться противоправное деяние субъекта.

¹ Терехин В.А. Судейская дисциплина и ответственность – гарантия прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 26.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: «Юрист», 2002. С. 834–835.

³ Колесников Е.В., Селезнева Н.М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 23.

⁴ Клеандров М.И. Статус судьи. Правовой и смежные компоненты. – М.: Издательство «Норма», 2008. С. 161.

Восстановление института дисциплинарной ответственности, по мнению автора, соответствует международным обязательствам Российской Федерации, пп. 17-20 раздела «Дисциплинарная ответственность, приостановление полномочий и освобождение от должности» Основных принципов независимости судебной власти, принятых VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, одобренным 40-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН (резолюция 40/146 от 13 декабря 1985 года)¹.

Так, в 2007 г. к дисциплинарной ответственности было привлечено 412 судей судов общей юрисдикции (на 10 % больше, чем в 2006 г.), из них полномочия 75 были досрочно прекращены, а 337 судей получили предупреждения².

В заключении автор делает вывод о том, что для решения обозначенных проблем следует внести следующие изменения и дополнения в федеральное законодательство.

Дополнить закон о мировых судьях в Российской Федерации положением о том, что полномочия мировых судей прекращаются постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта РФ, основанным на заключении квалификационной коллегии судей РФ, а также по его личному заявлению, например, при переходе на должность федерального судьи.

Внести поправки в ст. 12.1 Закона РФ от 26.06.92 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и расширить перечень мер дисциплинарного воздействия, дополнив существующий список вычетом из жалования и перемещением с одной должности на другую. Представляется, что данное предложение позволит более эффективно воздействовать на судей, совершивших дисциплинарный проступок, и дифференцировать применение мер дисциплинарного воздействия, поскольку наличие только двух мер дисциплинарного воздействия в действующем законодательстве не позволит адекватно наказывать представителей судейского сообщества, нарушивших требование вышеупомянутого закона, а также положения Кодекса судейской этики.

¹ Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы. См., например: Клеандров М.И. Дисциплинарная ответственность судей в государствах-участниках СНГ (Кыргызстан и Грузия) // Законодательство и экономика. 2001. № 11. С. 57.

² Клеандров М.И. Статус судьи. Правовой и смежные компоненты. – М.: Издательство «Норма», 2008. С. 161.

Дисциплинарная ответственность должна стать полноценной компенсацией тех серьезных исключений из общего конституционного принципа равенства всех перед законом, связанных с предоставлением судьям гарантий независимости и неприкосновенности, в том числе иммунитета от административной ответственности. Дисциплинарная ответственность судей должна стать наиболее жесткой из всех видов ответственности, эффективно обеспечивающей моральное право судьи судить и воспитывать других.

В связи с этим представляется целесообразным дополнить существующий в настоящий момент текст присяги судьи, регламентированный соответственно п. 1 ст. 8 Закона «О статусе судей в Российской Федерации», указанием на то, что судья за рамками своей служебной деятельности обязуется соблюдать требования Кодекса чести судьи.

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

**По теме диссертации
автором опубликованы следующие работы:**

I. Статьи в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований и приравненных к ним изданиях:

1. Мишунина А.А., Сачко С.Ю. Пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях // *Власть*. 2009. № 2. – 0,4 п.л.

Публикации в иных изданиях:

2. Сачко С.Ю. Ответственность в сфере мировой юстиции. Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 26–27 октября 2007 г.) / Под ред. Г.С. Корепанова, В.А. Серкова, В.А. Юдашкина. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2007. – 0,2 п.л.

3. Сачко С.Ю. К вопросу о загруженности мировой юстиции. Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (26–27 октября 2006 г.). Выпуск № 3. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права (ТГИМЭУиП), 2007. – 0,4 п.л.

4. Сачко С.Ю. Международные стандарты и их влияние на судебную систему РФ. Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях. Материалы Международной научно-практической конференции (25–26 октября 2007 г.). Выпуск № 4. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права (ТГИМЭУиП), 2007. – 0,3 п.л.

5. Сачко С.Ю. Актуальные вопросы организационного обеспечения мировой юстиции в РФ. Интеллект-2006. Сборник научных трудов. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права (ТГИМЭУиП), 2006. – 0,3 п.л.

6. Сачко С.Ю. Мировые судьи в Российской Федерации: выборы или назначение. Интеллект-2007. Сборник научных трудов. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права (ТГИМЭУиП), 2007. – 0,2 п.л.

7. Сачко С.Ю. Мировая юстиция по Судебным уставам 1864 года: преимущества и недостатки // *Вопросы гуманитарных наук*. 2008. № 3. – 0,4 п.л.

8. Сачко С.Ю. Проблема несовершенства правового регулирования статуса мирового судьи // *Юридические науки*. 2007. № 2. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 21.05.2009. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ 115 .