

*На правах рукописи*

**МАРКОВА Наталья Леонидовна**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ИНСТИТУТА МИРОВЫХ СУДЕЙ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Тюмень - 2008**

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**
- заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук  
**Серков Валерий Анатольевич**
- Ведущая организация:** Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Сургутский государственный университет»

Защита состоится 28 июня 2008 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: 625003, 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 2008 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор



**В.Д. Плесовских**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Мировые судьи, являясь звеном единой судебной системы, в отличие от судей других судов судебной системы Российской Федерации обладают двойным статусом. С одной стороны, они представляют судебную власть конкретного субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, являются важным звеном единой судебной системы России. Сегодня мировые судьи от имени Российской Федерации принимают решение по значительному числу уголовных и гражданских дел и почти по всем делам об административных правонарушениях. Так, по данным управления Судебного департамента по Тюменской области, в 2007 году в Тюменской области мировыми судьями рассмотрено 42% уголовных дел, 69% гражданских дел и 90,6% дел об административных правонарушениях. В 2006 году эти показатели были, соответственно, следующими: 42%, 62,7% и 91%, а в 2004 году – 91,3%, 68,6% и 93,4%.

Вместе с тем как в юридической науке, так и на практике, отсутствует единый подход в оценке существующего порядка формирования корпуса мировых судей. Остаются также дискуссионными пределы установления юрисдикции мировых судей по делам об административных правонарушениях, которые в настоящее время в значительной мере зависят от воли законодателей субъектов Российской Федерации. Такая ситуация существенно влияет на объем судебной нагрузки мировых судей, а следовательно, и на объективность и качество принимаемых ими решений. Указанные обстоятельства, в свою очередь, негативно сказываются как на оценке деятельности мировых судей, так и на авторитете законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов нашего федеративного государства.

Проблемы, исследуемые в настоящей работе, свидетельствуют о том, что законодательство о мировых судьях нуждается в дальнейшем совершенствовании, прежде всего с точки зрения более четкого разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании обозначенной сферы общественных отношений.

Актуальность исследования определяется поиском наиболее эффективных направлений совершенствования федерального и регионального законодательства, которые позволят занять этому институту достойное место в защите прав и законных интересов граждан.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Вопросы функционирования мировой юстиции в России и проблемы, возникающие в ходе этого, нашли свое отражение в научных исследованиях и публикациях видных российских ученых дореволюционного периода: В.П. Безобразова, В.Н. Березина, И.В. Гессена, Г.А. Джаншиева, С.И. Зарудного, А.Ф. Кони, Н.А. Неклюдова, П.Н. Обнинского, И.М. Ознобишина, А.К. Резина, Д.А. Ровинского, Н.Н. Розина, Я.А. Соловьева, А.А. Титова, Д.Г. Тальберга, Л.Я. Таубера, И.Я. Фойницкого и др<sup>1</sup>. Эти авторы в своих работах детализировали дореволюционное законодательство, регулирующее организацию и порядок функционирования мировых судей, делали глубокий теоретический анализ деятельности мировых судей, стремились к популяризации мировых судей, давали аргументацию той или иной точки зрения на роль и судьбу мировых судей в России.

После революции 1917 года и ликвидации в России института мировых судей исследования в области мировой юстиции проводились крайне редко. Такими исследованиями занимались советские ученые Б.В. Виленский, Н.П. Ерошин, Н.Н. Ефремова, П.А. Зайончковский, Л.Г. Захарова, М.Г. Коротких, М.В. Немытина<sup>2</sup>.

В настоящее время в связи с проводимой судебной реформой в Российской Федерации институт мировых судей становится объектом пристального внимания ученых-правоведов. Это прежде всего работы Н.Н. Апостоловой, С.Ф. Афанасьева, В.В. Дорошкова, А.Ф. Извариной, С.М. Лонской, И.Г. Шарковой и др<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Безобразов В.П. Мысли по поводу мировой судебной власти. М., 1866; Березин В.Н. Мировой суд в провинции. СПб.: Тип. Стасюлевича, 1883; Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы (к пятидесятилетию судебных уставов). М.: Изд. тип. И.Д. Сытина, 1914; Обнинский П.Н. Мировой институт//Юридический вестник. 1888. Кн.3; Ознобишин И.М. Мировой съезд. Настольный справочник для членов мирового съезда. СПб., 1877; Титов А.А. Реформы Александра II и их судьба. М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина.

<sup>2</sup> Виленский Б.В. Подготовка судебной реформы 20.11.1864 г. в России. - Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1963; Ефремова Н.Н. Судостроительство России в XVIII - первой половине XX в. (историко-правовое исследование). - М.: Наука, 1993; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. - М.: Мысль, 1978; Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 года. - М.: Изд-во МГУ, 1968; Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1989; Немытина М.В. Суд в России второй половины XIX – начала XX вв. - Саратов: СЮИ, 1999.

<sup>3</sup> Апостолова Н.Н. Мировые суды в Российской Федерации. Автореф. к.ю.н. - Ростов-на-Дону, 1998; Апостолова Н.Н. Судостроительство у мирового судьи / Под ред. В.М.Лебедева. – Ростов-на-Дону, 2001; Афанасьев С.Ф. История и современность мирового суда // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 2; Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. - М.: Изд-во «Норма», 2004; Шаркова И.Г. На правовом поле появились мировые судьи // Российская юстиция. 1999. № 1.

Общие проблемы правосудия, конституционных основ организации и деятельности мировых судей исследовали ученые С.А. Авакьян, А.В. Аверин, М.В. Баглай, Б.Н. Габричинзе, А.А. Гравина, К.Ф. Гущенко, В.В. Игнатенко, В.В. Ершов, В.Д. Зорькин, М.А. Ковалев, М.И. Клеандров, О.Е. Кутафин, В.М. Савицкий, В.Ф. Яковлев и др. Вместе с тем самостоятельных исследований, посвященных проблеме конституционно-правовых основ института мировых судей в юридической науке, за последнее время не проводилось.

**Объект диссертационного исследования** – общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и деятельности мировых судей в Российской Федерации.

**Предмет диссертационного исследования** – законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о мировых судьях, решения Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, основные правовые доктрины в указанной сфере, а также организационно-правовые формы деятельности мировых судей и исторические особенности становления правового статуса мировых судей.

**Цель работы** состоит в проведении комплексного, системного анализа конституционно-правовых основ института мировых судей и выработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

Указанная цель предопределила необходимость решения следующих **задач диссертационного исследования:**

- определить понятие и сущность института мировых судей в Российском государстве;
- проанализировать основные этапы становления института мировых судей в России;
- рассмотреть конституционные основы института мировых судей в Российской Федерации;
- уточнить основные дискуссии по законодательному регулированию организации и деятельности мировых судей;
- исследовать опыт регулирования субъектами Российской Федерации порядка и условий назначения мирового судьи;
- рассмотреть практику определения субъектами Российской Федерации юрисдикции мировых судей;
- внести предложения по установлению пределов правового регулирования субъектами Российской Федерации юрисдикции мировых судей по делам об административных правонарушениях, по порядку и условиям назначения мирового судьи, а также регулированию субъектами Российской Федерации финансового и материально-

технического обеспечения деятельности мирового судьи и его аппарата.

**Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования.** При определении методологии диссертационного исследования автор исходил из неоднородности и сложности самого предмета исследования, которое выполнено на основе диалектической методологии с использованием исторического, сравнительно-правового, системно-структурного, конкретно-социологического, статистического, формально-логического и юридического подходов.

Применение этих и других методов научного познания позволили диссертанту исследовать рассмотренные проблемы во взаимосвязи и целостности.

**Нормативная база диссертационного исследования.** В процессе подготовки работы проведен анализ положений Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, касающихся организации деятельности мировых судей, соответствующих решений Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, а также ратифицированных Российской Федерацией международных договоров и соглашений.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составили статистические данные о делах, рассмотренных федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями, данные статистики, материалы научно-практических конференций, отдельные постановления Совета судей Российской Федерации, а также результаты экспертного опроса 100 мировых судей и работников аппаратов мировых судей.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена тем, что в нем предпринята одна из первых попыток осуществить на монографическом уровне комплексное исследование конституционно-правовых основ института мировых судей.

В работе определены понятие и сущность института мировых судей в Российском государстве. Проанализированы основные этапы его становления в России. Уточнены основные дискуссии по законодательному регулированию организации и деятельности мировых судей. Исследован опыт регулирования субъектами Российской Федерации порядка и условий назначения мирового судьи, а также практика определения на региональном уровне юрисдикции мировых судей.

Обосновываются предложения по установлению в федеральном законодательстве пределов правового регулирования субъектами Российской Федерации юрисдикции мировых судей по делам об админи-

стративных правонарушениях, по порядку и условиям назначения мирового судьи, а также регулированию субъектами Российской Федерации финансового и материально-технического обеспечения деятельности мирового судьи и его аппарата.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Сущность института мировых судей выражается в том, что они, являясь должностными лицами, носителями судебной власти, судьями судов общей юрисдикции, низшим звеном единой судебной системы Российской Федерации, одновременно представляют собой суды субъектов Российской Федерации, формируемые в особом, более демократичном порядке, имеют специальную юрисдикцию, в значительной мере определяемую законодательством субъектов Федерации, и это в полной мере соответствует федеративной форме государственного устройства России.

2. Возрождение в России института мировых судей – это важная гарантия федеративного правового государства, обеспечить реальность работы которой в значительной мере могут только легитимные высококвалифицированные мировые судьи, которые должны иметь столь значительное влияние в обществе, какое необходимо не только для независимого отправления правосудия, эффективного и качественного осуществления правоприменительной деятельности, но и для реализации принципов правового государства.

3. Обеспечение реальной независимости мировых судей при осуществлении правосудия в период проведения судебной реформы возможно путем внесения в федеральное законодательство и законы субъектов Российской Федерации о мировых судьях изменений в части наделения мировых судей властными полномочиями путем непосредственных прямых выборов населением судебного участка. Именно такой порядок формирования корпуса мировых судей в большей мере отвечает демократической форме нашего государства и обеспечивает реальное участие граждан в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей.

4. Жизнеспособность института мировых судей во многом зависит от полноты и системности законодательства, регламентирующего организацию и деятельность мировых судей. Именно поэтому отсутствие в действующем законодательстве единого нормативного акта, который бы всесторонне регулировал подготовку кандидатов на должности мировых судей негативно сказывается на всем институте мировых судей. В связи с чем проблему профессиональной подготовки судейского корпуса возможно решить посредством закрепления на федеральном уровне нормы о том, что одним из условий назначения на должность судьи является прохождение специальной профессиональ-

ной переподготовки для работы в этой должности и повышение квалификации мировых судей в районных судах общей юрисдикции Российской Федерации, после получения соответствующего образования в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования.

5. Требования, предъявляемые к претендентам на должность мирового судьи, целесообразно скорректировать, в частности, приближение мировых судей к населению, а также наличие качества стажа по юридической профессии. Так, для реального приближения мировых судей к населению судебного участка необходимо установить в качестве обязательного требования проживание в течение определенного срока в местности, в которой будет работать этот мировой судья, а при установлении требований к стажу работы по юридической профессии предпочтение должно отдаваться тем кандидатам, которые прошли соответствующую стажировку в должности помощника мирового судьи.

6. В федеральном законе отсутствует прямой запрет на замещение должности судьи для лиц, ранее совершавших преступления, а также для лиц, у которых судимы близкие родственники и супруги. Отказ по этому основанию в рекомендации квалификационной коллегии судей субъектов Российской Федерации или назначении на должность судьи противоречит п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

В этой связи представляется необходимым внести в ст. 4 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» изменения о том, что судьей может быть гражданин Российской Федерации, достигший 35-летнего возраста, имеющий высшее профессиональное юридическое образование и пятилетний стаж соответствующей профессиональной деятельности, а также обладающий моральными качествами, позволяющими осуществлять судебную деятельность.

7. Установление границ судебных участков из расчета численности проживающего на нем населения показало, что по отдельным регионам сложилась ситуация, когда на отдельных судей нагрузка составляет в два-три раза больше, чем на других. Это возникло вследствие того, что принцип установления судебных участков в зависимости от численности проживающего на нем населения не совсем оправдал себя, поскольку при этом принципе во внимание не берется то, что на участке помимо населения могут быть расположены предприятия, учреждения, аэропорты, рынки и т.п.

В связи с чем предлагается в число критериев определения общего числа мировых судей и количества судебных участков в субъектах Российской Федерации помимо численности населения включать следующие обстоятельства:

- в городах - критерий количества уголовных преступлений и гражданской конфликтности;

- в сельской местности – критерий территориальной удаленности населенных пунктов.

Предлагается также разработать нормативы, на основании которых станет возможным обоснованно определять общее число мировых судей и количество судебных участков.

8. Целесообразно в качестве критериев установления юрисдикции мировых судей по делам об административных правонарушениях рассматривать санкции, предусмотренные за их совершение. Так, представляется возможным передать из судебной юрисдикции в административную рассмотрение таких дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде предупреждения или административного штрафа до пятисот рублей.

9. Проблема финансирования организации и деятельности мировых судей может быть решена посредством установления единых нормативов материально-технического обеспечения мирового судьи в зависимости от региона.

В настоящее время на федеральном уровне не установлены такие нормативы и представляется, что выходом из ситуации будет закрепление в законодательных актах положения, согласно которому бюджетные средства, выделенные на финансирование материально-технического обеспечения деятельности мировых судей, могут быть уменьшены не свыше чем на 5% с согласия Совета судей субъекта Российской Федерации, а более чем на 5% - с согласия Совета судей Российской Федерации.

10. Представляется, что в дальнейшей работе по совершенствованию законодательства в области организации и деятельности института мировых судей в субъектах Российской Федерации необходимо осуществить следующее:

- установить структуру и численность аппарата одного мирового судьи (помощник судьи, секретарь судебного заседания и специалист судебного участка), предоставив при этом мировому судье право назначения на должность и освобождение от должности работников аппарата;

- законодательное закрепление прав и обязанностей помощника судьи, секретаря судебного заседания и специалиста судебного участка;

- закрепить в действующем законодательстве порядок объявления вакансии на должность мирового судьи, установив, что начало конкурса исчисляется с даты такого объявления.

Кроме того, обосновывается необходимость на уровне субъекта Российской Федерации законодательно закрепить следующее опреде-

ление: «Офис мирового судьи - это отдельное помещение с залом суда и кабинетами мирового судьи и обеспечивающих его деятельность по отправлению правосудия помощника судьи, секретаря судебного заседания и специалиста судебного участка, деятельность которых во взаимосвязи направлена на достижение оперативного и качественного рассмотрения соответствующих уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях».

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности законодательных (представительных) органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при принятии законов, регламентирующих организацию и деятельность мировых судей.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, также могут служить основой для дальнейших научных исследований по проблемам становления и развития института мировых судей; применяться в учебном процессе для преподавания курса «Конституционное право Российской Федерации», а также спецкурсов по конституционным основам судебной власти, правосудия в субъектах Российской Федерации и мировой юстиции.

В результате проведенного исследования сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в федеральное законодательство, а также в законы субъектов Российской Федерации.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Основные положения диссертационного исследования, а также его выводы нашли свое отражение в девяти научных публикациях автора, в том числе в журнале «Российский судья» № 10 за 2007 год. Итоги разработки проблемы в целом, ее отдельные вопросы были предметом обсуждения на международной и всероссийской научно-практических конференциях.

Изложенные в диссертационном исследовании положения могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих семь параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы, шести приложений.

## 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 – «Теоретические основы института мировых судей в России» – состоит из трех параграфов.**

*В первом параграфе – «Понятие и сущность института мировых судей»* – диссертант, исследовав научные подходы к понятиям «мировой судья», «институт мировых судей», отмечает, что в реальной жизни понятие «мировой судья» нередко воспринимается как производное от слова «мировой», как синоним слова «всемирный», полагая при этом, что речь идет о каком-то международном органе. К сожалению, точными представлениями о формах и содержании института мировых судей не всегда обладают даже юристы-профессионалы, поскольку институт мировых судей не был на протяжении десятилетий в поле зрения российских ученых.

В юридической литературе<sup>1</sup> под мировым судьей принято понимать физическое (должностное) лицо, принадлежащее к корпусу мировых учреждений, осуществляющее правосудие и иную деятельность, которое избирается или назначается центральными или местными органами государственной власти, единолично рассматривает дела в мировом суде и способствует установлению мирных отношений между спорящими сторонами.

Как и любой субъект процессуальных правоотношений, мировой судья характеризуется своими сущностными признаками, в которых выражается его правовая природа. Многие из этих признаков организации и деятельности мирового судьи отражены не только в законах «О судебной системе Российской Федерации» и «О мировых судьях в Российской Федерации», но и в других законодательных актах (УПК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ).

Исходя из анализа законодательства, предусматривающего создание мировых судей, сущность института мировых судей выражается в

---

<sup>1</sup> Лонская С.В. Мировой суд в России (1864 - 1917 гг.): историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. - Калининград, 1998. С. 12.

том, что они являются должностными лицами, носителями судебной власти, судьями судов общей юрисдикции, судьями и судом субъекта Российской Федерации, низшим звеном единой судебной системы, наделяемым полномочиями в особом, более демократичном порядке, имеющем специальную ограниченную юрисдикцию.

Институт мирового судьи, как и любой правовой институт, создавался для решения конкретных задач. К сожалению, следует признать, что нынешнее федеральное законодательство не в полной мере отразило тех целей и задач, которые поставлены перед мировыми судьями. Указанное обстоятельство негативно сказывается не только на авторитете судебной власти, но и затрудняет дальнейшее совершенствование судоустройства и судопроизводства в России.

В заключении автор делает вывод о том, что исходя из тех целей и задач, которые стоят перед судебной властью в стране, с учетом специфики института мировых судей представляется необходимым дополнить Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» статьей 1.1 «Основные задачи мировых судей» следующего содержания:

«Основными задачами мировых судей при рассмотрении ими единолично по первой инстанции дел в порядке гражданского, административного и уголовного судопроизводства являются: обеспечение, охрана и судебная защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Данное предложение позволит, по мнению диссертанта, унифицировать сложившуюся практику закрепления в законах субъектов Российской Федерации задач, стоящих перед институтом мировых судей на современном этапе.

*Во втором параграфе – «Основные этапы становления института мировых судей в России»* – на основе проведенного исследования исторических этапов становления института мировых судей в России диссертант отмечает, что появление мировых судей в России связано с периодом правления Ивана IV (Грозного), в процессе которого в 1539 году по челобитию самого населения конкретных местностей даровало общинам в форме губных грамот право самим выбирать людей для поимки и наказания разбойников, установив для каждого города и каждой волости по 3 или 4 человека губных старост.

В России вплоть до XVIII века не существовало специальных судебных учреждений. Полномочиями по отправлению правосудия в те

времена обладали главы административно-территориальных образований. Естественно, что подобная ситуация приводила к различного рода злоупотреблениям и уже в конце XVII – начале XVIII веков стала очевидной необходимость коренного изменения системы судебных органов в России. Первым подобную попытку предпринял Петр I, который после поездки по странам Европы приступил к осуществлению реформаторских замыслов.

Определенным этапом в воссоздании в России института мировых судей можно назвать ст. 18 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, которая предполагала учредить при районных и городских народных судах должности судей по административному и исполнительному производству. Но, как известно, это положение реализовано не было.

В советское время в России вопрос о местном суде в практической плоскости никогда не стоял, поскольку сложившаяся судебная система в тот период действовала достаточно надежно.

Возрождение института мировых судей в России в 1998 году связано с принятием Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и носит закономерный, объективный характер и во многом обусловлено развитием общих тенденций совершенствования судопроизводства, необходимостью реорганизации судебной системы, которая соответствовала бы демократическим началам не только в области судостройства, но и судопроизводства.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что историю развития мировой юстиции в России можно классифицировать на четыре этапа:

Первый этап характеризуется учреждением и деятельностью аналогов классической модели мировой юстиции, обсуждением проектов судебной реформы (XVI в. – начало 1860-х гг.).

Второй этап – это учреждение и деятельность института мировых посредников также по классическому образцу, но со специальными функциями, связанными с переходным периодом в освобождении крестьянства (1861-1874 гг.), причем последние 10 лет – параллельно с мировыми судьями.

Третий этап представляет собой учреждение и деятельность института мировых судей (1864-1917 гг.), в эволюции которых также можно выделить два периода: 1) период становления (1864-1881 гг.) и 2) период ревизии Судебных уставов (1881-1917 гг.).

Четвертый этап начался в 1998 году с принятием Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и продолжается до сих пор. Этот этап характеризуется созданием мирового судьи, при-

знаваемого судьей субъекта Российской Федерации, но одновременно включенного в единую судебную систему Российской Федерации.

В третьем параграфе – «Развитие конституционных основ института мировых судей в федеральном законодательстве» - автор, исследуя федеральное законодательство о мировых судьях, отмечает, что Федеральный закон от 17.12.1998 г. №188-ФЗ (в ред. от 02.03.2007 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации» - это рамочный, базовый, и решение многих вопросов, в том числе касающихся статуса мировых судей, он относит к ведению субъектов Российской Федерации, которые решают эти вопросы не всегда единообразно.

Конституционные основы института мировых судей в достаточной степени детализированы в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> (ред. от 05.04.2005), а также в следующих федеральных законах: от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>2</sup>; от 29.12.1999 г. №218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»<sup>3</sup>; от 26.06.1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>4</sup>; от 08.01.1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»<sup>5</sup>; от 14.03.2002 № 30-ФЗ (в ред. от 02.02.2006) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»<sup>6</sup>; от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации»<sup>7</sup>; Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации<sup>8</sup>; Гражданско-процессуальном кодексе Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.12.1998 №188-ФЗ (в ред. от 02.03.2007) «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ.1998. № 51. Ст.6270.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.1999 г. №218-ФЗ (в ред. от 14.02.2008) «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000 № 1 (часть I). Ст. 1.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.06.1992 г. № 3132-1(ред. от 24.07.2007, с изм. от 31.01.2008) «О статусе судей в Российской Федерации» // РГ. 1992. 29 июля. № 170.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.03.2007) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 14.03.2002 №30-ФЗ (в ред. от 02.02.2006) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.

<sup>8</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

рации<sup>1</sup>; Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

Наиболее демократичной формой наделения мировых судей полномочиями, особенно на территории небольшого судебного участка, все же является их непосредственная выборность населением. Правовая природа института мировых судей предполагает, что они должны получать мандат доверия непосредственно от населения, чьи ежедневные житейские конфликты вынуждены решать мировые судьи. Именно жители судебного участка могут лучше оценить личные и деловые качества кандидатов в мировые судьи. Кроме того, выборность представляется большей гарантией независимости мировых судей от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что в полной мере соответствовало бы принципу разделения властей.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что обеспечение реальной независимости мировых судей при осуществлении правосудия в период проведения судебной реформы возможно путем внесения в федеральное законодательство и законы субъектов Российской Федерации о мировых судьях изменений в части наделения мировых судей властными полномочиями путем непосредственных прямых выборов населением судебного участка. Такой порядок формирования корпуса мировых судей в большей мере отвечает демократической форме нашего государства и обеспечивает реальное участие граждан в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей.

**Вторая глава – «Основные направления совершенствования института мировых судей в субъектах в Российской Федерации» – состоит из четырех параграфов.**

*В первом параграфе – «Опыт регулирования субъектами Российской Федерации порядка и условий назначения мирового судьи» – автором исследуется законодательная практика субъектов Российской Федерации по организации деятельности мировых судей, что позволило диссертанту отметить, что региональным законодательством устанавливается порядок наделения полномочиями мировых судей, определяются полномочия мировых судей в пределах, предоставленных федеральным законодательством, определяется срок полномочий в пределах установленного федеральным законодательством срока, рег-*

---

<sup>1</sup> Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 04.12.2007) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ламентируются параметры установления численности судебных участков, создание и упразднение должностей мировых судей, устанавливается порядок выдачи мировым судьям удостоверений, отличительных знаков должности мирового судьи, материально-техническое обеспечение мировых судей.

Во всех регионах страны приняты законы, согласно которым вопрос о назначении мировых судей решается не путем выборов населением, а назначением их законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем проведения голосования по каждой представляемой на их рассмотрение кандидатуре. Различие в процедурах заключается лишь в том, как должна вестись подготовительная работа, кто уполномочен вносить официальные представления, с кем следует согласовывать кандидатов и т.д.

Принятые в регионах законодательные акты по сравнению с федеральным законом ставят мировых судей в большую зависимость от исполнительной и законодательной ветвей власти субъекта Российской Федерации. Тем самым понижается реальная самостоятельность и полнота судебной власти, что непременно скажется на справедливости принимаемых судебных решений. Здесь возникает опасность попасть в зависимость от расстановки политических сил в регионе, от наличия или отсутствия фракционных амбиций в законодательном органе. Кроме того, зачастую интересы населения не совпадают с интересами тех, кто его представляет.

Важно, чтобы мировой судья вызывал доверие у самих людей, которые потом придут к нему решать свои проблемы. Мировые судьи, по мнению автора, должны получать мандат доверия непосредственно от населения, чьи ежедневные житейские конфликты они решают. Никто лучше самих жителей судебного участка не знает, как характеризуется тот или иной кандидат, кто заслуживает большего уважения и доверия. Более того, возможно, проведение личных встреч с населением судебного участка повысило бы и степень доверия к кандидату в мировые судьи. Поскольку пока нет возможностей передать все целиком на местный уровень, то представляется, что необходимо как минимум спрашивать мнение местных органов власти о кандидате в мировые судьи. С учетом мнения местных органов власти и населения о кандидате в мировые судьи возможно на начальном этапе процедуры назначения мирового судьи пресечь проникновение в судебную власть коррумпированных, недостойных носить высокого звания судьи людей.

Для обеспечения реальной независимости мировых судей при осуществлении правосудия в период проведения судебной реформы в федеральное законодательство и в региональные законы «О мировых судьях» следует внести соответствующие изменения в части наделения мировых судей властными полномочиями путем непосредственных прямых выборов населением судебного участка<sup>1</sup>. Такие выборы в целях экономии материальных затрат можно проводить одновременно с выборами депутатов или органов местного самоуправления. Такая демократичная процедура предоставит населению судебного участка возможность самому решать вопрос о том, кому оно доверит осуществлять правосудие на данном участке.

Автор убежден, что информацию о лицах, подавших документы на участие в конкурсе на замещение вакантной должности мирового судьи, до сведения общественности необходимо доводить. Кто, как не она (общественность - соседи, коллеги по работе, друзья и др.), может лучше знать о достоинствах и недостатках претендента на должность мирового судьи.

Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации могли бы использовать большее количество информационных каналов для объявления об открытии вакантных должностей мировых судей, о претендентах на должность мирового судьи. Если следовать букве закона, то граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц (часть 1 статьи 38 Закона от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 16.10.2006) «О средствах массовой информации»). Объявления о конкурсе и информационные сообщения о претендентах на должности мировых судей возможно сделать более доступной для населения посредством ее размещения на сайте или страничке сайта, представляющей квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации во Всемирной сети Интернет.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что решение проблемы профессиональной подготовки судейского корпуса возможно посредством закрепления на федеральном уровне положения о том, что в качестве одного из условий назначения на должность судьи является прохождение специальной профессиональной переподготовки для работы в этой должности. Комплекс испытаний: на знание нормативных правовых актов (федеральных, региональных, местных), на

---

<sup>1</sup> Аналогичной позиции придерживается Дорошков В.В. (См.: Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. - М.: Изд-во «Норма», 2004. С. 36.

наличие аналитических способностей, на владение навыками деловой письменной речи, искусстве речи, дикции – должен составлять, по мнению автора, содержание экзамена по итогам обучения претендента на должность мирового судьи.

Возрастной ценз в 35 лет для занятия должности мирового судьи обеспечил бы приток кадров, имеющих определенный жизненный опыт, необходимый для осуществления правосудия и придания большего авторитета и доверия решениям мировых судей. Наличие стажа адвокатской деятельности, по мнению автора, должно стать одним из обязательных условий замещения должности судьи. В настоящее время более 90% судей рекрутируются из правоохранительных органов или с государственной службы и не имеют опыта защиты прав граждан в условиях состязательного судебного процесса.

*Второй параграф – «Пути законодательного совершенствования формирования судебных участков мировых судей субъектов Российской Федерации»* – диссертантом начат с анализа федерального законодательства, устанавливающего порядок формирования судебных участков мировых судей, что позволило автору отметить, что впервые наиболее полно реформирование судебной системы было отражено в Концепции, разработанной в начале 90-х годов.

Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» определяет принцип построения судебного участка, и вот здесь возникают трудности при определении, из какого расчета населения следует исходить при определении необходимого количества судебных участков.

Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» с учетом предложений законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, согласованных с Верховным Судом Российской Федерации, определил число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в 85 субъектах Российской Федерации. По состоянию на 01.01.2007 общее количество судебных участков согласно Федеральному закону «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» в редакции закона от 05.12.2006 № 224-ФЗ составляло 6779.

Называя мировых судей судьями субъекта Российской Федерации, законодатель лишил возможности увеличения их численности самим субъектом, за счет своих средств. Регулярно субъектами Российской Федерации готовится соответствующее обращение относительно увеличения численности мировых судей на 5-7 единиц, поскольку рабочая нагрузка на них во много раз превышает разумные пределы. Мож-

но представить, какую работу нужно будет провести, чтобы добиться этого увеличения, и сколько времени уйдет на нее. Для решения этой проблемы диссертант предлагает предусмотреть в федеральном законе возможность увеличения численности мировых судей за счет средств субъекта Российской Федерации путем их перечисления в федеральный бюджет.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что представляется целесообразным закрепить в федеральном законодательстве с целью обеспечения на всем правовом поле России равного права граждан на судебную защиту:

- 1) создание не менее двух судебных участков в судебном районе;
- 2) размещение мирового судьи непосредственно на территории судебного участка.

Необходимость образования судебного участка определяется не только количеством населения, проживающего на территории, которую может обслуживать мировой судья, но и другими факторами, включающими в том числе нагрузку судей районного суда и мировых судей других судебных участков. Целесообразно разработать нормативы, на основании которых станет возможным обоснованно определять общее число мировых судей и количество судебных участков. Министерством юстиции РФ и Министерством труда РФ 27 июня 1996 г. было принято Постановление «Об утверждении норм нагрузки судей и работников аппарата судов субъектов Российской Федерации». Однако после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» соответствующие нормативы должны устанавливаться только федеральным законом, чего не сделано до сих пор.

*В третьем параграфе – «Пределы правового регулирования субъектами Российской Федерации юрисдикции мировых судей по делам об административных правонарушениях» – автором рассматриваются практика правового регулирования субъектами Российской Федерации и ее пределы в установлении юрисдикции мировых судей по административным делам. Это позволило автору отметить, что в настоящее время для законодательства об административной ответственности приоритет сохраняет остаточный способ правового регулирования.*

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что при формировании нагрузки мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях необходимы критерии отнесения дел об административных правонарушениях к юрисдикции мировых судей. В связи с этим составы, которые в качестве меры наказания пре-

дусматривают предупреждение или административный штраф в незначительном размере (например, до пятисот рублей), предлагается передать из судебной юрисдикции в административную.

*В четвертом параграфе – «Особенности регулирования субъектами Российской Федерации финансового и материально-технического обеспечения деятельности мирового судьи и его аппарата» – диссертант исследует законодательство ряда субъектов Российской Федерации (содержащие нормы, которые регулируют финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности мирового судьи и его аппарата) и отмечает, что вопрос о финансировании и материально-техническом обеспечении судебной системы, в частности мировых судей, в Российской Федерации приобретает особую актуальность в связи с дальнейшими усилиями Президента Российской Федерации по реализации судебной реформы, объективной оценкой результатов ее эффективности, удовлетворения потребности граждан, общества и государства в законном, справедливом и быстром разрешении споров.*

Современное законодательство четко поставило материальное обеспечение мировых судей в зависимость от исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также частично от местной законодательной власти, так как местные бюджеты утверждаются законодательными (представительными) органами государственной власти. Причем следует выделить, что обязанности этих органов власти в подавляющем количестве изученных актов прописаны довольно расплывчато. Практически не оговорена ответственность за невыполнение этих обязанностей. В результате положение мировых судей во многом оставляет желать лучшего: нехватка помещений, недостаток технического персонала, оборудования стали привычными спутниками мировой Фемиды.

В силу того, что организационное обеспечение деятельности мировых судей в части организации делопроизводства, архивов, ведение судебной статистики и оказание методологической и практической помощи в данных направлениях оказалось за рамками вышеназванных законов, во многих субъектах Российской Федерации заключены соглашения о сотрудничестве органов исполнительной власти и территориальных органов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. На основании доверенности, выдаваемой генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации на подписание соглашений, территориальные органы принимают на себя определенные обязанности, исполнение которых финансируется из бюджетных средств субъекта Российской Федерации.

В заключении параграфа делается вывод о том, что на законодательном уровне необходимо закрепить понятие «офис мирового судьи», под которым следует понимать отдельное помещение с залом суда и кабинетами мирового судьи и обеспечивающих его деятельность по отправлению правосудия помощника судьи, секретаря судебного заседания и специалиста судебного участка, деятельность которых во взаимосвязи направлена на достижение оперативного и качественного рассмотрения соответствующих уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях.

**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:*

1. Маркова Н.Л. О гласности в работе квалификационных коллегий судей субъектов РФ при объявлении конкурса об открытии вакансии на должность мирового судьи // Российский судья. 2007. № 10. – 0,4 п.л.

*II. Публикации в иных изданиях:*

2. Маркова Н.Л. Судебная защита дополнительных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации. Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 26-27 октября 2007 года) / Под ред. Г.С. Корепанова, В.А. Серкова, В.А. Юдашкина. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2007. - 0,6 п.л.

3. Маркова Н.Л., Петровец М.В. О повышении профессиональной подготовки кандидатов на должности мировых судей. Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 26-27 октября 2007 года) / Под ред. Г.С. Корепанова, В.А. Серкова, В.А. Юдашкина. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2007. - 0,6 п.л.

4. Маркова Н.Л. Проблемы кадров для мировой юстиции // Юридические науки. 2007. № 5. – 0,6 п.л.
5. Маркова Н.Л. Пределы правового регулирования субъектами РФ юрисдикции мировых судей по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы современной науки. 2007. № 5. – 0,6 п.л.
6. Маркова Н.Л. Оптимизация компетенции мировых судей по делам об административных правонарушениях // Судья. 2007. № 9. – 0,4 п.л.
7. Маркова Н.Л. Судебная защита избирательных прав граждан // Вопросы гуманитарных наук. 2007. № 5. – 0,5 п.л.
8. Маркова Н.Л. К вопросу о гласности в работе квалификационных коллегий судей при отборе кандидатов на должность мирового судьи // Администратор суда. 2007. № 4. – 0,4 п.л.
9. Маркова Н.Л. Критерии формирования судебных участков мировых судей // Администратор суда. 2008. № 1. – 0,4 п.л.

---

Подписано в печать 15.05.2008. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.  
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ 118 .

