В. Р. Атнашев, В. А. Овчинников **V. R. Atnashev, V. A. Ovchinnikov**

Мировая юстиция России: вчера и сегодня

Justice of the Peace in Russia: Yesterday and Today

Атнашев Вадим Рафаилович

Санкт-Петербург
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС
Доцент кафедры международного и гуманитарного права
Кандидат филологических наук
intlaw@szags.ru

Овчинников Валентин Алексеевич

Санкт-Петербург
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС
Профессор кафедры конституционного права
Кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент
intlaw@szags.ru

Atnashev Vadim Rafailovich

Saint-Petersburg
North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Associate Professor of the Chair of International and Humanitarian law
Ph. D in Philology
intlaw@szags.ru

Ovchinnikov Valentin Alexeevich

Saint-Petersburg
North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Professor of the Chair of Constitutional Law
Ph.D in Juridical Science, Ph.D in Technical Science, Associate Professor
intlaw@szags.ru

Ключевые слова:
мировая юстиция, мировой судья, государство, субъекты Российской Федерации, судебное сообщество, квалификационная коллегия судей

Настоящая статья посвящена истории зарождения и становления мировой юстиции в России. Исследования авторов охватывают как дореволюционный, так и постсоветский периоды развития российского государства.

Key words:
justice of the peace, lay magistrate, state, regions of the Russian Federation, legal community, Qualification Board of Judges

This article describes the history of the origin and formation of justice of the peace in Russia. Study of the authors covers both pre-revolutionary and post-Soviet periods in the development of the Russian state.

В ряде государств низшим звеном судебной системы являются мировые суды. Мировой суд как суд первой инстанции рассматривает в достаточно упрощенном порядке мелкие уголовные и гражданские дела, а также дела об административных правонарушениях. В Российской Федерации это уголовные дела небольшой тяжести, за совершение которых предусмотрено максимальное наказание в виде не более трех лет лишения свободы [9, ст. 31], гражданские дела, в том числе по имущественным спорам, при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на день подачи заявления [4, ст. 23].

Впервые мировой суд был создан в Англии в XIV в., затем в Северной Америке в XVII в. К мировым судам в Англии относят суды магистратов, графств, четвертных сессий[1]. Суды магистратов рассматривают уголовные дела о мелких преступлениях, а также споры на незначительную сумму иска и так называемые семейные дела — об установлении от-

[1] Судьи магистратов и графств — суды муниципальных образований Великобритании, при этом графство — более крупное по сравнению с поселениями муниципальное образование.

цовства, о выплате алиментов и т. п. Мировым судьей магистратского суда может быть лицо, имеющее не только высшее юридическое образование, но и не менее пяти лет адвокатского стажа. Денежное вознаграждение за свою деятельность мировой судья в магистратском суде не получает, его работа рассматривается как подготовка к занятию должности в вышестоящем суде [3, с. 202].

Суды графств действуют на территории закрепленного за ними округа, в каждом из которых работают несколько профессиональных судей. Суды графств рассматривают только гражданские дела.

Суды четвертных сессий являются как кассационной, так и апелляционной инстанцией для судов магистратов и могут по жалобе апеллянта рассмотреть дело заново в полном объеме. В состав судов четвертных сессий входят мировые судьи магистратов графства в установленном порядке, при этом виновная сторона оплачивает работу судей этой инстанции.

Мировыми судьями могут быть только подданные Его величества короля (королевы), избираемые на альтернативной основе представительными органами муниципальных образований, отвечающие всем требованиям, предъявляемым к кандидатам [8, с. 386].

В России институт мировых судей был создан в ходе проведения судебной реформы 1864 г. В сочетании с предшествовавшей отменой крепостного права судебная реформа представляла собой наиболее значимый шаг в процессе модернизации государственного устройства России. Император Александр II в Указе Правительствующему Сенату подтвердил свое желание «водворить в России суд скорый, милостивый и равный для всех подданных наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе нашем то уважение к закону, без коего невозможно общественное благосостояние и которое должно быть постоянным руководителем действий всех и каждого, от высшего до низшего»[1].

Местными судебными органами были мировые судьи и съезды мировых судей. Судьи избирались уездными земскими думами. Территории городов и уездов делились на участки, где дела по соответствующей подсудности рассматривали ответственные за участок мировые судьи. Лица, претендующие на занятие должности мирового судьи, должны были иметь образование (в те годы необязательно юридическое) или стаж службы на определенных государственных должностях, отвечать довольно высокому имущественному цензу и др. Список кандидатов в мировые судьи проходил согласование в канцелярии губернаторов. После выборов мировые судьи утверждались в должности Сенатом Российской империи.

Мировым судьям были подсудны незначительные уголовные дела о преступлениях, за которые закон предусматривал такие наказания, как выговор, замечание, внушение, денежные взыскания не свыше 300 рублей, арест на срок не более 3 месяцев и заключение в тюрьму до 1 года. В тот период мировым судьям были подсудны дела о неисполнении законных распоряжений, требований, постановлений полицейских и правительственных властей, об оскорблении полицейских и других служащих, административных либо судебных органов, о нарушении порядка во время богослужения и других случаях в соответствии с «Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» (1864 г.).

По гражданским делам мировым судьям были подсудны иски на сумму не свыше 500 рублей. Дела в мировых судах начинались по жалобе частных лиц, по сообщениям полицейских и других административных органов, по усмотрению и решению самого мирового судьи. Дознание и предварительное следствие по делу проводилось полицией по собственной инициативе или по решению мирового судьи. Дела в суде мировой судья рассматривал единолично. Заседание проходило открыто, допускались к участию в судебном процессе доверенные лица. Съезд мировых судей образовывал округ мировых судей —

[1] Цит. по: [6, с. 42].

вышестоящую инстанцию для участковых мировых судов. В соответствии с судебной реформой 1864 г. в губерниях образовывалось несколько округов. Мировые судьи округа в апелляционном порядке рассматривали судебные дела мировых судей. Порядок формирования корпуса мировых судей округа был аналогичным порядку назначения мировых судей в городах и уездах [3, с. 202].

Для усиления влияния дворянства на мировую юстицию в России были учреждены звания почетных мировых судей. Ими становились дворяне, жившие в соответствующих городах и уездах, а также имевшие в этих местах недвижимость.

Институт мировых судей был ликвидирован после революции 1917 г. В годы советской власти институт мировой юстиции, по мнению ряда авторов [2, с. 4], не просто оставался вне поля зрения отечественных ученых (прежде всего правоведов), а категорически отвергался как противоречащий господствовавшей тогда марксистско-ленинской идеологии, поскольку не допускал возможности осуществления правосудия одним лицом — мировым судьей.

После революции 1917 г. и ликвидации в России института мировых судей научные исследования особенностей такого судопроизводства у российских процессуалистов потеряли свою актуальность. В годы советской власти институт мировой юстиции не просто оставался вне поля зрения отечественных ученых, а категорически отвергался как противоречащий господствовавшей тогда идеологии, поскольку не допускал народных заседателей к осуществлению правосудия.

Идея восстановления мировой юстиции была заявлена в Концепции судебной реформы в РСФСР, утвержденной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г.[1]. В ходе определения целей воссоздания в России института мировых судей преобладающим среди ученых-правоведов стало мнение о возрождении института мировых судей с единственной целью: облегчить работу федеральных судей, освободить их от того огромного количества дел, которые поступали в суды общей юрисдикции. Мировые судьи должны были повысить качество судебной деятельности, взяв на себя рассмотрение и разрешение большого числа дел и сократив при этом сроки их рассмотрения.

По существу же, в России, как и в других странах, мировой суд создавался для того, чтобы обеспечить доступность, простоту и быстроту рассмотрения дел. Он задумывался и провозглашался как демократический институт не только по способу формирования и характеру рассмотрения дел, но и по степени приближенности его к населению [2, с. 4].

Таким образом, мировая юстиция рассматривается, в первую очередь, как средство преодоления нехватки правосудия по уголовным и гражданским делам. Наличие института мировых судей создает условия для реального и свободного использования участниками правоотношений конституционного права на судебную защиту.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ[2] наряду с федеральными судами включил в систему судов общей юрисдикции и мировых судей, отнеся их к судам субъектов Федерации. На основе вышеназванного закона 17 декабря 1998 г. был принят Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» № 188-ФЗ[3] и 29 декабря 1999 г. — Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» № 218-ФЗ[4].

[1] О концепции судебной реформы в РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991. № 1801-1. Ст. 1435 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. 31 октября.

[2] О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в редакции от 5 апр. 2005 г.). Ст. 1274 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1.

[3] О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в редакции от 22 июля 2008 г.). Ст. 3603 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51.

[4] Об общем числе мировых судей и ко-

В результате мировые судьи получили так называемый двойной статус. С одной стороны, они являются судьями общей юрисдикции субъекта Федерации, а с другой — звеном единой судебной системы страны, принимающим судебные решения от имени Российской Федерации. На наш взгляд, это существенно влияет и на формирование кадров мировых судей.

Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», мировым судьей может стать гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Федерации. Тот же федеральный закон предоставил право субъектам Федерации определять порядок назначения (избрания) мировых судей. В большинстве случаев нормативные акты субъектов Федерации, касающиеся мировой юстиции, схожи с федеральным законодательством, особенно в части требований к кандидатам на должность мирового судьи.

Таким образом, получение кандидатом рекомендации квалификационной коллегии судей является необходимым условием назначения (избрания) его мировым судьей.

Полномочия и состав квалификационной коллегии судей в целом определен Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»[1], Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации»[2]. К одним из основных полномочий квалификационных коллегий судей относятся такие, как рассмотрение заявлений лиц, претендующих на соответствующую должность судьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена составление заключения о рекомендации конкретных лиц на должность судьи либо об отказе в такой рекомендации[3].

Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации могут осуществлять свои полномочия, если их составы сформированы не менее чем на две трети.

Согласно п. 4 ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», квалификационная коллегия судей субъекта Российской Федерации формируется из числа судей федеральных судов, судей судов субъектов Российской Федерации, представителей общественности, представителей Президента РФ по следующим нормам представительства: от судей Верховного Суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа — два судьи; от судей арбитражного суда субъекта Российской Федерации — пять судей; от судей гарнизонных военных судов — один судья; от судей районных судов — три судьи; от судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федера-

личестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ (в редакции от 9 февраля 2009 г.). Ст. 784 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 1, ч. 1.

[1] Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федер. от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2008 г.). Ст. 1022 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11.

[2] О статусе судей в Российской Федерации: закон Рос. Федер. от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в редакции от 25 декабря 2008 г.). Ст. 1792// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6229.

[3] См., например: Определение Верховного суда РФ от 7 декабря 2005 г. № 38-Г05-10. [Электронный ресурс]. URL: http://www.referent.ru/7/89371 (дата обращения: 10.05.2012). Суд отказал в удовлетворении заявления об отмене решения квалификационной коллегии судей Тульской области об отказе в рекомендации на должность мирового судьи, так как действующими законами («О статусе судей в Российской Федерации», «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации») не предусмотрены конкретные мотивы отказа квалификационной коллегии в даче рекомендации.

ции — один судья; от мировых судей — один судья; семь представителей общественности; один представитель Президента РФ.

Это свидетельствует о том, что квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации состоят в той или иной мере из членов, являющихся судьями федеральных судов, которые могут влиять на решения коллегии о выдаче рекомендации кандидату на должность мирового судьи.

Степень влияния федеральных судей на конечные результативные решения квалификационных коллегий субъектов Федерации можно определить простым подсчетом голосов. Согласно нормам представительства, закрепленным в Федеральном законе «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», квалификационные коллегии судей субъектов Федерации состоят из 11 федеральных судей и 10 других членов, включая представителя Президента РФ. Например, в квалификационные коллегии судей Удмуртской Республики и Санкт-Петербурга количество федеральных судей и остальных членов коллегий соотносится как 11:9 и 10:7 соответственно. Кроме того, согласно п. 1 ст. 23 вышеназванного закона решение считается принятым, если за него проголосовали более половины членов квалификационной коллегии судей, принимавших участие в заседании.

Следовательно, в п. 1 ст. 5 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», устанавливающей требования, предъявляемые к мировому судье, обнаруживается противоречие п. 2 ст. 11 Конституции РФ, который гласит, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». В соответствии с данной нормой Конституции РФ федеральные судьи не могут участвовать в вынесении решений по вопросам назначения на должность мирового судьи, поскольку они являются представителями федеральной власти.

Данная норма Конституции РФ закрепляет характерную для федерального устройства России самостоятельность всех ее субъектов в конкретном определении системы их органов государственной власти, их правомочий, порядка их формирования и их наименований [7, с. 60].

Статья 5 Конституции РФ закрепляет федеративное устройство государства, одну из основ которого составляет единство системы государственной власти субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, можно предположить, что наличие судей субъектов Российской Федерации, в данном случае мировых судей, предусмотрено Конституцией РФ. Такие особенности организации судебной системы являются признаками судебного федерализма, свойственного государствам с федеративным устройством. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ — один из фундаментальных принципов федеративного устройства России. Как справедливо отметил профессор Н. М. Межевич, «Федерализм вообще и в России особенно представляет собой компромисс между центробежными и центростремительными тенденциями» [5, с. 98].

Наличие конституционно-правовых принципов установления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения является непременным условием функционирования демократических децентрализованных государств, важным фактором сбалансированного распределения компетенции между уровнями государственной власти [1, с. 39–45].

Основы разграничения компетенции закреплены в Конституции РФ (ст. 11, 71, 72, 73, 76, 77).

Вместе с тем пп. «л» п. 1 ст. 72 Конституции РФ, в котором сказано, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных органов, не согласуется с п. 2 ст. 11 Конституции РФ. Таким образом, мы видим наличие конкуренции даже между двумя данными нормами Конституции РФ.

Однако следует заметить, что статус статей I главы Конституции (в частности п. 2 ст. 11) выше норм статей III главы (ст. 72), так как глава I является основой конституционного строя России и может быть применена только в случае замены самой Конституции, тогда как в ст. 72 можно внести конституционные поправки.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что согласно п. 2 ст. 11 Конституции РФ порядок образования органов государственной власти субъектов РФ должен регулироваться самостоятельно субъектами Федерации.

Представляется, что для обеспечения независимости формирования института мировых судей и устранения указанного противоречия необходимо внести изменения в федеральные законы «О мировых судьях в Российской Федерации» и «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», в которых бы значилось, что квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации должны создаваться из числа судей конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов Российской Федерации и представителей общественности, без включения в их состав судей федеральных судов.

Реализация вышесказанного предложения обеспечит бóльшую независимость мировых судей субъектов Федерации от центральной власти, что будет только способствовать развитию федерализма, основанного на демократических принципах.

К сожалению, в главе 7 «Судебная власть» Конституции РФ не содержится норм, посвященных мировой юстиции. Конституции и уставы субъектов РФ к судам субъектов относят конституционные (уставные) суды субъектов и мировых судей. Текст ст. 16 Устава Санкт-Петербурга, посвященной системе органов государственной власти Санкт-Петербурга, к судебным органам государственной власти города относит Уставный суд Санкт-Петербурга и мировых судей Санкт-Петербурга. Статья 51 Устава Санкт-Петербурга мировых судей города называет судьями общей юрисдикции Санкт-Петербурга.

Приговоры и решения мировые судьи Санкт-Петербурга должны оглашать от имени Российской Федерации[1], а не от имени Санкт-Петербурга, что, на наш взгляд, не совсем корректно. Было бы справедливо, если бы приговоры и решения мировые судьи Санкт-Петербурга провозглашали от имени Санкт-Петербурга. В связи с этим представляется возможным ввести в ст. 123 Конституции Российской Федерации п. 5 следующего содержания: «Мировые судьи субъектов Российской Федерации провозглашают решения и приговоры от имени субъектов РФ на основании уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации, а также законодательства совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (на основании пп. «к», п. 1, ст. 72 Конституции РФ)».

Нормы, установленные в ст. 10 Федерального закона РФ «О мировых судах в Российской Федерации» закрепляют положение о том, что финансирование расходов на заработную плату мировых судей и созданные выплаты осуществляются из федерального бюджета через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, а материально-техническое обеспечение мировых судей осуществляют органы юстиции либо органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ в порядке, установленном законом соответствующего субъекта РФ. Неопределенное двойственное финансовое положение в вопросах материально-технического обеспечения деятельности мировых судей сказывается и на работе аппарата мирового судьи, структура и штатное расписание которого устанавливается в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации[2].

На основании сказанного можно констатировать наличие разных условий

[1] О мировых судьях в Российской Федерации... Ст. 1.

[2] О мировых судьях в Российской Федерации... Ст. 9.

для осуществления деятельности мировых судей в субъектах Российской Федерации, ибо доходная часть бюджетов субъектов Федерации существенно отличается.

Спорным является создание судебных участков из расчета численности населения, зарегистрированного на конкретном судебном участке. Практика показывает, что количество правонарушений в соответствующем поселении, районе, участке во многом зависит от других причин: отсутствие занятости населения; наличие или отсутствие крупного транспортного узла и транспортных магистралей, мест отдыха и досуга, крупных торговых центров и т. п.

Возникает и ряд других вопросов, связанных с деятельностью мировых судей. Представляется возможным внесение поправок как в Конституцию, так и в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации». К российской действительности мировой юстиции можно было бы применить как дореволюционный, так и мировой опыт, реально обеспечивая правосудие «скорое, правое, милостивое и равное».

Литература

1. *Герасимов В. М.* О системе конституционно-правовых принципов установления полномочий органов государственной власти // Управленческое консультирование. 2008. № 3.
2. *Дорошков В. В.* Мировой судья: Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. М., 2004.
3. *История* государства и права России. М., 1998.
4. *Комментарий* к Гражданскому процессуальному кодексу РФ. М., 2003.
5. *Межевич Н. М.* Территориальное управление в современной России: поиск новой парадигмы развития в 1990-е гг. и перспективы его дальнейшей эволюции // Управленческое консультирование. 2005. № 2.
6. *Михайловская И.* Возрождение мировой юстиции в России: «Будущее в прошлом» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 3 (32).
7. *Постатейный* комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. М., 2002.
8. *Суд* и правосудие в СССР. Казань, 1980.
9. *Уголовно-процессуальный* кодекс РФ. СПб., 2001.

References

1. *Gerasimov V. M.* O sisteme konstitutsionno-pravovykh printsipov ustanovleniya polnomochiy organov gosudarstvennoy vlasti // Upravlencheskoe konsultirovanie. № 3. 2008.
2. *Doroshkov V. V.* Mirovoy sudya: Istoricheskie, organizatsionnye i protsessualnye aspekty deyatelnosti. M., 2004.
3. *Istoriya* gosudarstva i prava Rossii. M., 1998.
4. *Kommentariy* k Grazhdanskomu protsessualnomu kodeksu RF. M., 2003.
5. *Mezhevich N. M.* Territorialnoe upravlenie v sovremennoy Rossii: poisk novoy paradigmy razvitiya v 1990-e gg. i perspektivy ego dalneyshey evolyutsii // Upravlencheskoe konsultirovanie. 2005. № 2.
6. *Mikhaylovskaya I.* Vozrozhdenie mirovoy yustitsii v Rossii: «Buduschee v proshlom» // Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeyskoe obozrenie. 2000. № 3 (32).
7. *Postateynyy* kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii / pod obschey red. V. D. Karpovicha. M., 2002.
8. *Sud* i pravosudie v SSSR. Kazan, 1980.
9. *Ugolovno-protsessualnyy* kodeks RF. SPb, 2001.