
РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ОТРАСЛЕВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Н.И. Ярошенко

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблемам правового регулирования деятельности судебной власти в отраслевом законодательстве и необходимости его изменения. Исследование основано на анализе научных трудов российских авторов, законодательства и правовых позициях Конституционного Суда России.

Ключевые слова: судебная власть, Конституционный Суд России, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, суды общей юрисдикции, мировые судьи.

Конституция РФ является основой всего российского законодательства — федерального, регионального законодательства и местного нормотворчества. Именно конституционные нормы установили основополагающие принципы устройства общества и государства, конституционный строй России, статус личности в нашей стране, органы управления и федеративное устройство. Конституционные основы деятельности судебной власти также нашли свое развитие в отраслевом законодательстве России. Однако на сегодняшний день его необходимо продолжать, поскольку имеются пробелы в действующем законодательстве.

В.Е. Сафонов верно подчеркнул, что модель федерализма оказала определенное воздействие на формирование судебной системы государства, которая создана на основании Конституции [14. С. 92]. Организация судебной власти повлияла на структуру судебных органов, распределение компетенции между ними, разделение обязанностей внутри каждого судебного органа, но в целом все суды России играют значительную роль в укреплении российской государственности, в разрешении споров и установлении истины по делу. Учитывая нормы Конституции РФ, в стране три ветви государственной власти — законодательная, исполнительная, судебная и три уровня власти — федеральный, региональный и местный. Но, как справедливо отметил В.Н. Богатырев, «следует проводить разграничение между судебной властью и судебной системой, которая сложилась в России двухуровневая» [5. С. 6]. На сегодняшний день согласно нормам отраслевого законодательства в России функционирует следующая система судов — это суды федеральные (к ним относятся Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, арбитраж-

ные суды во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ) и региональные (к ним относятся конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и мировые судьи). При этом судоустройственная модель в части организации и деятельности органов конституционного правосудия имеет децентрализованный характер, в части организации и деятельности судов общей и арбитражной юрисдикции — централизованный. Муниципальных судов в России нет.

В Конституции РФ не закреплена структура судебных органов России и наблюдается дисбаланс ст. 125 о Конституционном Суде РФ, ст. 126 о Верховном Суде РФ, ст. 127 о Высшем Арбитражном Суде РФ. Единственное упоминание в главе 7 в ст. 125 о Конституционном Суде России и его составе из 19 судей, ст. 126 и 127 устанавливают систему судов общей и арбитражной юрисдикции соответственно, определив предметную подсудность дел. Конституционная норма ст. 125 Конституции РФ конкретизирована в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» [18], объединившим в себе как материальные нормы, так и процессуальные. Анализ норм Закона о Конституционном Суде РФ свидетельствует о возможности создания региональных судов конституционной юстиции в каждом субъекте Федерации самостоятельно, также самостоятельно определив порядок осуществления конституционного судебного процесса, поскольку в федеральном законодательстве определены лишь два требования — об отборе кандидатов на должности судей на конкурсной основе и назначение на должность судей конституционного (уставного) суда субъекта Федерации постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Отличием конституционной юстиции в России является отсутствие соподчиненности, иерархичности, т.е. отсутствие инстанционной системы и возможности пересмотра решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации Конституционным Судом РФ, в отличие от Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, возглавляющих соответственно системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Несмотря на отсутствие нормативного правомочия, в литературе высказываются точки зрения о возможности преодоления решениями Конституционного Суда РФ решений конституционных (уставных) судов [23. С. 10–12].

В.И. Иванова и А.А. Клишас считают, что Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды образуют систему конституционной юстиции России ввиду того, что это органы конституционной юстиции одной страны и одинаковой правовой природы [10. С. 120].

По мнению А.М. Барнашова, М.А. Митюкова и С.А. Авакьяна Конституционный Суд РФ не является по отношению к конституционным (уставным) судам апелляционной (кассационной, надзорной) инстанцией, так как они не составляют единой системы и ни в Конституции РФ, ни в законе о Конституционном Суде РФ не предусмотрена деятельность по пересмотру решений региональных органов конституционного контроля. При этом они в своей деятельности руководствуются разными конституционными критериями, но решения

Конституционного Суда, основанные на Конституции РФ, обладают большей юридической силой, и выводы региональных конституционных (уставных) судов субъектов должны быть согласованы с ними [3. С. 347].

И.А. Умнова и В.А. Долгашева придерживаются иной точки зрения, полагая, что Конституционный Суд РФ следует наделить правом пересмотра решений конституционных судов в качестве высшей апелляционной инстанции для эффективности правосудия в Российской Федерации и единства судебной власти [17. С. 111].

С.А. Белов, О.Б. Мироновский, С.Э. Несмеянова, Ж.В. Дворцова и ряд судей конституционных судов субъектов Федерации предлагают создать в России инстанционную систему конституционного судопроизводства, в которой региональные суды были бы судами первой инстанции, а федеральный Конституционный Суд РФ — второй [4. С. 95].

Имеется и точка зрения о пересмотре итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации по их собственной инициативе [7. С. 9]. В.В. Бородин и В.И. Ушаков предлагают создать двухуровневую систему конституционных (уставных) судов субъекта Федерации, в которых вышестоящий суд также будет судом субъекта Федерации [6. С. 49]. Но в настоящее время с учетом модели конституционной юстиции ФРГ, послужившей аналогом двухуровневой модели России, имеющегося российского нормативно-правового регулирования и в целом природы конституционного правосудия в России сложилась именно такая структура судов конституционной юстиции с отсутствием каких-либо взаимоотношений между ними, что и предопределило структуру этих судов в виде одной инстанции, решения которой окончательны, обязательны для исполнения на территории России или конкретного субъекта Федерации, т.е. говорить о единой системе судов конституционной юстиции не приходится, Конституционный Суд РФ относится к федеральным судам России, а конституционные (уставные) суды субъектов Федерации — к региональным.

Невозможно также отменить или обжаловать решения самого Конституционного Суда РФ, пересмотреть их может только сам Суд по своей инициативе при наличии исключительных вновь открывшихся или вновь возникших обстоятельств. Это свидетельствует об отсутствии инстанционной системы, поскольку не предполагает пересмотр дела вышестоящей судебной инстанцией по жалобе заинтересованной стороны с целью исправления судебной ошибки. Отсутствие инстанционной системы, по мнению Райковой Н.С., связано с окончательностью актов Конституционного Суда РФ и является самостоятельной характеристикой конституционного судебного процесса [13. С. 60]. Однако, по нашему мнению, установление инстанционной подчиненности между Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации путем создания третьей палаты в Конституционном Суде РФ по рассмотрению региональных споров необходимо в целях укрепления российской государственности, установления единого правового пространства, защиты прав и свобод физических и юридических лиц.

Развитие конституционных основ деятельности судебной власти в отраслевом законодательстве также четко прослеживается на примере установления компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в законах о них по сравнению с ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная им в Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О [12], поставила точку в этом вопросе. Конституционный Суд РФ признал, что содержащийся в указанной норме перечень вопросов нельзя считать исчерпывающим; данная норма не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда РФ, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Федерации. Автору работы видится, что расширение компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации возможно за счет сферы исключительного ведения субъекта Федерации в силу ст. 73 Конституции РФ и сфер совместного ведения России и субъектов Федерации в силу ст. 72 Конституции РФ.

Система судов общей юрисдикции, возглавляемая Верховным Судом РФ и состоящая из 83 судов общей юрисдикции субъектов Федерации и судов общей юрисдикции городских (районных), относится к федеральным судам. Мировые судьи, входящие в систему судов общей юрисдикции, являются региональными. Структура Верховного Суда РФ и в целом система судов общей юрисдикции не регламентированы в Конституции РФ. Специальный конституционный закон, на необходимость которого не раз указывал Конституционный Суд РФ в своих постановлениях и определениях, до сих пор не принят, следовательно, наблюдается пробел в законодательстве России.

В юридической литературе есть две точки зрения о нормативном закреплении статуса Верховного Суда РФ и в целом системы судов общей юрисдикции. Сторонники первой точки зрения — Р.Ф. Каллистратова, В.И. Радченко — полагают, что необходимость разработки и принятия самостоятельного акта о Верховном Суде РФ вытекает из положений ст. 126 Конституции РФ, а также обусловлена тем, что этот Суд «выполняет специфические функции, выходящие за пределы понятия «правосудия» (разъяснения по вопросам судебной практики, законодательная инициатива, взаимодействие с субъектами бюджетного процесса, взаимодействие с органами судейского сообщества и т.п.). Все это требует детального законодательного регулирования, не вписывается в рамки акта об общей судебной системе» [11. С. 611].

Поэтому, исходя из сходных воззрений, в 2000 г. сам Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации». Сторонники второй точки зрения придерживаются необходимости принятия федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», проект которого был внесен Президентом РФ еще в 1998 г., поскольку из положений Конститу-

ции РФ не вытекает необходимость принятия закона о Верховном Суде РФ. И, как отметила Е.Б. Абросимова, сторонники второй точки зрения остались в меньшинстве [15. С. 352].

Автор настоящей работы придерживается точки зрения о законодательном регулировании всех судов общей юрисдикции и в том числе Верховного Суда РФ в едином законе, что будет соответствовать сущности судебной власти и имеющейся системе конституционно-правового обеспечения судебной власти в России. Этот же подход, как справедливо отмечено в литературе, был использован законодателем при определении правового положения судов арбитражной юрисдикции [15. С. 354].

Путем анализа конституционной нормы ст. 126 можно предположить, что в структуре Верховного Суда РФ должны быть коллегии по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Состав Верховного Суда РСФСР был определен в ст. 54 Закона РСФСР «О судоустройстве в РСФСР». Верховный Суд РСФСР действовал в составе: 1) Пленума Верховного Суда РСФСР; 2) Президиума Верховного Суда РСФСР; 3) Кассационной коллегии; 4) Судебной коллегии по гражданским делам; 5) Судебной коллегии по уголовным делам; 6) Военной коллегии [9]. Поэтому в новом Федеральном конституционном законе «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в указанный состав Верховного Суда РФ необходимо еще включить Судебную коллегию по административным делам.

Региональные органы судебной власти (конституционные (уставные) суды и мировые судьи) формируются самостоятельно в каждом субъекте Федерации. Согласно Федеральному закону «О мировых судьях в Российской Федерации» [19] мировые судьи в России являются судьями общей юрисдикции субъектов Федерации и входят в единую судебную систему России. Но у субъектов Федерации нет полномочий по установлению компетенции мировых судей, поскольку она четко определена на федеральном уровне в ст. 3 Закона «О мировых судьях». Так, например, к компетенции мирового судьи относятся: 1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с частью первой ст. 31 УПК РФ; 2) дела о выдаче судебного приказа; 3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях, и др. В целом к преимуществам мировой юстиции можно отнести следующее: 1) приближение суда к населению и тем самым обеспечение доступа граждан к правосудию, 2) сокращение нагрузки, приходящейся на федеральных судей, 3) создание предпосылок упрощения гражданского и уголовного судопроизводства.

В каждом субъекте Федерации принят свой закон о мировых судьях, поскольку, как отметил С.Н. Чернов, субъекты Федерации активно используют свое право на участие в формировании судебной системы Российской Федерации [22. С. 24–28]. Например, в Москве порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей установлен Законом г. Москвы «О мировых судьях в городе Москве» № 15 от 31 мая 2000 г. [8].

Согласно ст. 1 все мировые судьи города Москвы являются судьями общей юрисдикции субъекта Федерации — города Москвы и входят в единую судебную систему России. На территории города Москвы созданы 384 должности мировых судей и 384 судебных участка в границах территориальной подсудности районных судов города Москвы. В силу ст. 7 Закона мировые судьи назначаются на должность Московской городской Думой по представлению Председателя Московского городского суда, основанному на заключении квалификационной коллегии судей города Москвы. Одновременно с представлением Председатель Московского городского суда вносит в Думу проект постановления о назначении мировых судей. Представление Председателя Московского городского суда и проект постановления Московской городской Думы о назначении мировых судей направляются Председателем Думы в комиссию Московской городской Думы в соответствии с направлением ее деятельности для подготовки заключения о рекомендации кандидатов на назначение на должности мировых судей. Проект постановления Московской городской Думы о назначении мировых судей рассматривается Думой при наличии указанного заключения комиссии Думы. Московская городская Дума в месячный срок со дня внесения проекта постановления назначает мирового судью на должность либо отклоняет представленную кандидатуру. Кандидатура на должность мирового судьи, отклоненная Московской городской Думой, может быть представлена на рассмотрение Думы повторно не ранее чем через год после отклонения этой кандидатуры. Мировые судьи назначаются на должность сроком на пять лет, но мировым судьям, назначаемым на должность впервые, срок полномочий устанавливается в три года.

Однако со дня своего учреждения Судебными уставами 1864 г. в ходе судебной реформы Александра II мировые судьи России не были федеральными судьями, им были переданы дела «о менее важных преступлениях и проступках» и их выборы проводились земским собранием или городской думой при тайном голосовании. «Мировая юстиция, включившая в себя два звена (мировой судья и съезд мировых судей), была достаточно обособлена от общей системы судов» [21. С. 13]. Они просуществовали 25 лет и были упразднены, Закон от 12 июня 1889 г. сохранил их только в столицах и нескольких крупных городах — Петербурге, Москве, Одессе, Нижнем Новгороде, Харькове, Казани, Саратове, Кишиневе и Астрахани. 15 июля 1912 г. был принят Закон «О преобразовании местного суда» [2. С. 19] с целью уничтожения судебной власти земских начальников, заменивших их, а равно и городских судей мировыми судьями, выбираемыми земскими собраниями, расширив им полномочия. Окончательно мировой суд был упразднен вместе со всей царской системой суда Декретом о суде № 1, принятым Советом народных комиссаров РСФСР от 22 ноября (5 декабря) 1917 г., и только спустя 80 лет на основании Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» мировой суд в России был возрожден, но в статусе регионального суда, поскольку на это повлияло

федеративное устройство России. И как правильно заметил М.В. Боровский, «мировых судей и учрежденный Судебными уставами 1864 г. институт мировой юстиции Российской Империи объединяет исключительно название» [15. С. 410].

В юридической литературе высказана точка зрения о том, что мировые судьи есть местная юстиция в виде системы судебных органов, созданной для разрешения на местах несложных уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях. И этот термин употребляют как характеризующий систему судов того или иного субъекта Федерации, как систему, противостоящую системе федеральных судов [16. С. 18]. Но из этого высказывания ясен только конституционно-правовой статус мирового судьи как регионального суда и неясно, что авторы имеют в виду под местной юстицией.

В настоящее время в мире функционируют муниципальные суды. Так, например, муниципальные суды штата Мичиган образуют низшее звено судебной системы штата и обладают ограниченной юрисдикцией. Они рассматривают гражданские иски на сумму до 1500 долларов, а также правонарушения в сфере дорожного движения, нарушения правил перевозки и торговли. В штате работают 5 муниципальных судов в составе 6 судей [20. С. 134–137]. Учитывая особенности российского федерализма и принципа разделения властей, автор считает, что установление мировым судьям статуса муниципальных судов в России будет соответствовать принципу разделения властей и трем уровням власти в России — федеральному, региональному и местному. Соответственно, порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей должен устанавливаться на местном уровне путем принятия Постановления Совета депутатов муниципального образования, т.е. с участием представительных органов местного самоуправления и органов судебной власти, поскольку именно органы местного самоуправления владеют всей полной и достоверной информацией о нуждах и проблемах своего муниципального образования, о необходимых количествах судебных участков и должностей мировых судей. Хотя в литературе высказана точка зрения, не разделяемая нами, о необходимости возвращения мировым судьям статуса федеральных, как низшего (нижестоящего) звена федеральной судебной системы [1. С. 10]. Но в XIX в. единая и неделимая Российская империя строила мировую юстицию в тесной привязке к земствам, т.е. к органам местного самоуправления [21. С. 13]. И поскольку в тот период времени не было четко выраженного принципа разделения властей и не выделялись три уровня власти, можно предположить, что только поэтому мировые суды были федеральными, но в настоящее время они должны стать муниципальными, и судебная система России будет полностью сформирована с учетом конституционных основ судебной деятельности.

Итак, развитие конституционных основ деятельности судебной власти в отраслевом законодательстве должно продолжаться в форме: 1) принятия федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», в котором необходимо прописать статус Верховного Суда РФ, систему и структуру судов общей юрисдикции, их компетенцию и полномочия;

2) установления мировым судьям статуса муниципальных судов России, это будет соответствовать Конституции РФ, и судебная система России будет полностью сформирована; 3) установления инстанционной подчиненности между Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации путем создания третьей палаты в Конституционном Суде РФ по рассмотрению региональных споров.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абушов Р.И.* Генезис института мировых судей в России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
- [2] *Азарова Е.С., Репкин М.Л.* Мировая юстиция в России: Монография. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009.
- [3] *Барнашов А.М., Митюков М.А.* Очерки конституционного правосудия: сравнительно-правое исследование законодательства и судебной практики. — Томск, 1999.
- [4] *Белов С.А.* Решения конституционных (уставных) судов, их обжалование и пересмотр // Вестник Уставного Суда г. Санкт-Петербурга. — 2002. — № 1 (2).
- [5] *Богатырев В.Н.* Судебная власть и нотариат в Российской Федерации: учебно-методическое пособие / Под ред. В.Т. Кабышева. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008.
- [6] *Бородин В.В., Ушаков В.И.* Специализированные судебные органы конституционной юстиции в Российской Федерации: монография / Под ред. В.В. Бородина. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2009.
- [7] *Дмитриев В.В.* Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
- [8] Закон г. Москвы «О мировых судьях в городе Москве» № 15 от 31.05.2000 (с изм.) // СПС Гарант.
- [9] Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР» от 8 июля 1981 г. (в ред. от 07.05.2009) // Свод законов РСФСР. — Т. 8. — С. 7.
- [10] *Иванова В.И., Клишас А.А.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М.: МАКС Пресс, 2003.
- [11] Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева (Каллистратова Р.Ф. комментарий к статье 126). — М., 2001.
- [12] Определение Конституционного Суда РФ «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 6 марта 2003 г. № 103-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2003. — № 4. — С. 81–85.
- [13] *Райкова Н.С.* Особенности конституционного судопроизводства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 34 / Под ред. В.Ф. Воловича. — Томск, 2006.
- [14] *Сафонов В.Е.* Судебная власть в механизме обеспечения территориальной целостности России и зарубежных государств: вопросы теории и практики: Монография. — М., Институт международных социально-гуманитарных связей, 2006.
- [15] Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. — М.: ООО «ТК Велби», 2003.
- [16] *Трубникова Т.В., Якимович Ю.К.* Организация и деятельность мировых судей в России. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999.
- [17] *Умнова И.А.* Федерализм и конституционное правосудие в России. — М., 1999.

- [18] Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.
- [19] Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 (в ред. 11.02.2010) № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 51. — Ст. 6270.
- [20] *Хабидуллина Г.Н.* Организация судебной власти в США (на примере штатов Мичиган, Род-Айленд и Теннесси, США). — Казань, 2000.
- [21] *Цыганиш В.Н., Степанов О.В.* Мировые судьи в современной России: опыт юридико-социологического анализа. — Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2004.
- [22] *Чернов С.Н.* Судебная власть и федерализм / Судебная власть России: история, теория, практика: Сб. статей по материалам научно-практической конференции (Москва, 14 декабря 2004 г.). — М.: Изд-во Моск. гуман. университета, 2005.
- [23] *Эбзеев Б.С.* Конституционный Суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев. — М.: Юрист, 2000. — Т. 1.

DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF JUDICIAL POWER IN SECTORAL LEGISLATION

N.I. Yaroshenko

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article deals with the problems of legal regulation of the judiciary in the sectoral legislation and the need to change it. The study is based on an analysis of scientific works of Russian authors, legislation and legal positions of the Constitutional Court of Russia.

Key words: the judiciary, the Constitutional Court of Russia, constitutional Federation courts, the ordinary courts, justices of the peace.