



А.М. Цалиев

О НЕОБХОДИМОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы децентрализации и демократизации судебной власти в Российской Федерации. На основе анализа федерального и регионального законодательства иллюстрируется позитивная динамика в решении этих вопросов: введение института досудебного (внесудебного) урегулирования споров между участниками гражданских правоотношений, принятие Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с помощью посредника (процедуре медиации)», принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и т.д. Учитывая положительный опыт зарубежных стран, предлагается ряд эффективных мер, направленных на совершенствование судостроительства и судопроизводства в Российской Федерации. В частности, необходимо: оптимизировать соотношение федеральных и региональных органов судебной власти; законодательно обеспечить более активное участие народа в формировании судейского корпуса; расширить формы участия граждан в отправлении правосудия; расширить практику внесудебного и досудебного рассмотрения дел и др.

Ключевые слова: Юриспруденция, Конституция Российской Федерации, судебная власть, суд, судья, федерализм, демократия, закон, правосудие, судостроительство

Повышение общественного сознания, модернизация политической системы, активизация деятельности институтов гражданского общества, собственной гражданской активности неизбежно порождают дальнейшую демократизацию общественной жизни и, что особенно важно, государственной власти. Это нашло отражение в конституциях многих стран. Так, в ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. При этом народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местной и государственной власти, в том числе судебной.

К сожалению, демократизация в сфере судебной власти происходит так же сложно и противоречиво, как и в государственно-правовой и общественно-политической сферах жизни. В этом ничего удивительного нет, поскольку они взаимосвязаны. Не надо забывать, что коренные изменения общественно-политической системы и системы государственной власти, вызванные так называемой горбачевской перестройкой, а затем и ельцинским реформированием, начались без всякого научного обсуждения и обоснования. Я уже не говорю о предвидении результатов этих преобразований. Не был использован исторический опыт нашей страны: ведь в России еще в царские време-

на, прежде чем принимать какие-либо государственные решения, в регионы направлялись научные экспедиции. На основе анализа результатов их исследований вырабатывалась стратегия государственной политики.

И в советский период существовали целые научно-исследовательские институты и научно-производственные комплексы, которые разрабатывали соответствующие пути решения социальных и экономических проблем, а государственные органы, как правило, не только творчески подходили к этим предложениям, но и принимали на их основе программы и планы развития различных сфер жизни. Такая технология была заимствована у нас некоторыми ныне процветающими странами, а нам через внутренних и внешних агентов влияния вместо продуманной государственной политики, плановых реформ и преобразований была навязана стихийная рыночная экономика. В результате получили развал народного хозяйства и экономики, нищету и бедность, критический разрыв в уровне жизни различных групп людей, коррумпированность и утрату нравственных и моральных основ жизни.

К счастью, судебной власти в какой-то мере удалось избежать этих катаклизмов, поскольку она стала реформироваться на основе одобренной в конце 1991 года российским парламентом Концепции судебной реформы. Судя по приведенным ниже словам, на нее возлагались

чрезвычайно большие надежды: «на арену общественной жизни выходит независимый и свободный от корыстных интересов, политических симпатий и идеологических представлений суд, выступающий гарантом законности и справедливости, призванный выполнять в государстве ту же роль, что совесть у человека». Это – сверхзадача и вряд ли в ближайшие десятилетия ее можно решить. Впрочем, не удалось до конца реализовать и некоторые другие предусмотренные в ней задачи, поскольку не были выполнены основные принципиальные ее требования: тщательное обдумывание, теоретическое обоснование каждого шага, последовательность принимаемых решений. К сожалению, это не в полной мере было обеспечено при разработке и принятии самой Концепции. В отличие от федерального законопроекта «О полиции», она не была вынесена на всенародное обсуждение. Не было сделано этого и при разработке и принятии принципиально важного Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Отсюда и проблемы, которые возникли как при его одобрении Советом Федерации, так и после введения его в действие.

До принятия данного закона многие политики, специалисты, министр юстиции Российской Федерации Ю.Х. Калмыков, Главное государственное правовое управление Администрации Президента Российской Федерации к числу федеральных судов, по примеру многих федеративных государств, правильно предлагали отнести только Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, военные суды. Районные суды получали статус местных судов, а верховные суды республик, краев, областей и другие суды – статус судов субъектов РФ. Такую позицию по судостроительству поддерживали региональные руководители законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, которые в то время были членами Совета Федерации и активно выступали против централизации судебной власти.

Однако в соответствии с законопроектом «О судебной системе Российской Федерации» всем судам, начиная с районного уровня, придавался статус федеральных судов. Поэтому на заседании Совета Федерации законопроект был дважды отклонен. В третий раз был предложен редкий и весьма сомнительный прием законодательной техники – определиться по данному вопросу с помощью письменного опроса каждого из сенаторов. В конечном итоге, путем сильнейшего политического давления на руководителей субъектов РФ, 31 декабря 1996 года Закон был принят и буквально через день опубликован в «Российской газете». Согласно ему судами субъектов были признаны лишь конституционные (уставные) суды и мировые судьи (ст. 4 Закона). С таким судебным федерализмом не согласились многие руководители субъектов РФ.

Проблема приобретала настолько политически острый характер, что вскоре, осенью 1998 года, ру-

ководители 16 республик в составе РФ направили в Конституционный Суд РФ запрос о проверке конституционности положений ч. 1-4 ст. 4, ч. 6 ст. 13, ч. 3 ст. 20 и ч. 3 ст. 21 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». По их мнению, эти положения препятствовали субъектам РФ самостоятельно образовывать собственные суды для осуществления судебной власти в нарушение принципа разделения властей на уровне субъектов РФ. Кроме того, в запросе был поставлен вопрос об оценке конституционности федерального законодательного регулирования судебной системы, исходя из положений ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, согласно которым разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 12 марта 1998 г. указал, что непосредственно конституционные нормы не только относят к ведению РФ определение действующей в ней судебной системы, но и предписывают обязательность регулирования ее организации федеральным конституционным законом (п. «о» ст. 71, ч. 3 ст. 118, ч. 3 ст. 128 Конституции РФ). То есть вопрос о разграничении компетенции в области установления судебной системы однозначно решен самой Конституцией РФ, согласно которой судостроительство составляет предмет исключительного ведения Российской Федерации (п. «о» ст. 71).

Можно ли сегодня, спустя годы, признать однозначно правильным существующее судостроительство в стране с федеративным характером государственного устройства? Необходимость демократизации и децентрализации государственной власти, о чем так много говорят в последнее время, полагаю, дает возможность несколько иначе взглянуть на организацию судебной власти в субъектах РФ. В соответствии с ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судебная власть представлена конституционными (уставными) судами и мировыми судьями, но при этом конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации *может* создаваться субъектом РФ (ст. 27). То есть данная норма в силу диспозитивности оставляет решение указанного вопроса на усмотрение самих субъектов Федерации, и, как следствие, конституционные (уставные) суды образованы лишь в 18 из 83 субъектов РФ. Поэтому нельзя сказать, что судебная власть в лице конституционных (уставных) судов в Российской Федерации состоялась, в отличие, например, от Германии, где они созданы и действуют во всех ее землях (субъектах).

По мнению многих специалистов, формирование конституционных (уставных) судов необходимо во всех субъектах РФ, поскольку это не только залог правового и

демократического развития любой страны, но также шаг по введению дополнительного и неотъемлемого элемента в действующий механизм защиты прав человека. Кроме того, субъекты Федерации, где данные суды не образованы, «лишают себя мощного средства модернизации своей политико-правовой сферы и существенно отстают в развитии демократии от стандартов, достигнутых на федеральном уровне и в субъектах РФ, где функционирует конституционное правосудие»¹.

Что же касается мировых судей, то они фактически относятся к федеральным судьям, поскольку: основу их организации и деятельности составляют федеральные законы – федеральное материальное и процессуальное законодательство; финансируются из федерального бюджета; функционируют при федеральных судах, составляя первичное звено судов общей юрисдикции; осуществляют правосудие именем Российской Федерации; в соответствующих региональных законах о них говорится, что полномочия, порядок деятельности мировых судей устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

Кроме того, в 2004 году произошли существенные изменения в правовом регулировании статуса мировых судей субъектов Российской Федерации: региональный законодатель утратил право устанавливать дополнительные гарантии материального обеспечения и социальной защиты для мировых судей, а также дополнительные требования к кандидату на должность мирового судьи, определять порядок отправления правосудия даже по административным делам.²

Таким образом, утверждение о том, что «республики, края и области Российской Федерации в лице мировых судей получают значительную долю судебной власти»³, представляется необоснованным.

Немного лучше обстоят дела с *демократизацией судебной власти в сфере формирования судейского корпуса*. Народ, являясь источником всякой власти, к данному вопросу, на мой взгляд, имеет лишь косвенное отношение. Согласно ст. 128 Конституции РФ судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи

других федеральных судов, которые составляют абсолютное большинство судейского корпуса РФ, назначаются Президентом РФ. Лишь к подбору кандидатов в мировые судьи и в федеральные судьи районного звена народ имеет отношение, но опосредованно – в качестве представителей общественности в квалификационных коллегиях судей. Поэтому дальнейшая демократизация судебной власти связана с обеспечением более активного участия населения в формировании мировой юстиции. Так, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», «мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации». Вполне очевидно, что из двух предусмотренных вариантов наиболее демократичным является избрание судьи непосредственно населением. Но во всех субъектах РФ предпочтение отдается, как показывает практика, назначению судей законодательным (представительным) органом государственной власти, в то время как практически все годы советской власти судьи, особенно низшей судебной инстанции, избирались гражданами.

В большинстве демократических федеративных государств судьи также избираются непосредственно населением. Так, «в США условием общественной уверенности и уважения к правительству является участие граждан в демократическом процессе выборов»⁴, поэтому во многих штатах предусматривают прямое избрание на должность судьи...⁵ Более того, население избирает даже прокурора, шерифа и др. в графствах, на которые делятся в США штаты.⁶ Все это во многом обеспечивает их независимость и демократическую подотчетность. На это же обращают внимание специалисты в отношении мировых судей: избрание их гражданами, проживающими на территории судебного участка, предполагает, что судья приобретает свой особый публично-правовой статус и властные полномочия в силу воли народа, а потому перед ним ответствен и ему подконтролен. Соответственно, как сам по себе этот механизм наделения полномочиями, так и складывающиеся на его основе взаимоотношения между мировым судьей и избравшими его гражданами

¹ Демидов В.Н. Региональное конституционное (уставное) правосудие как фактор модернизации субъектов РФ // В сб.: Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Рязань, 2011. С. 200.

² См.: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации».

³ Шхагапсоев З.Л., Тхабисимова Л.А. Судебная власть в субъектах Российской Федерации и мировые судьи // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 17.

⁴ Шхагапсоев З.Л., Тхабисимова Л.А. Судебная власть в субъектах Российской Федерации и мировые судьи // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 17.

⁵ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 322.

⁶ См.: Иностранное конституционное право / Под ред. В.В. Маклакова. М. 1996. С. 46.

представляют собой важные формы опосредованного участия граждан в отправлении правосудия, обеспечивают демократизацию судебной власти и повышение доверия к ней со стороны населения.⁷

Одной из форм демократизации судебной власти, согласно ч. 5 ст. 32 Конституции РФ, является *участие народа в отправлении правосудия*. Непосредственное участие народа в отправлении правосудия гарантирует населению уверенность в том, что принимаемое судом решение будет находиться в рамках существующего уровня правосознания общества, а применение норм права не будет подменено произволом отдельных чиновников.⁸

Народ участвует в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 123 Конституции РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. В настоящее время формы реализации гражданами права на участие в отправлении правосудия определены нормами институтов присяжных и арбитражных заседателей. Некоторые ученые введение суда присяжных рассматривают как апофеоз демократических реформ.⁹ Соглашаясь с тем, что суд присяжных во многом способствует демократизации судебной власти, вместе с тем хочу отметить, что и в 1864 году, когда он был впервые учрежден в России, и ныне, после его восстановления в начале 90-х годов начала XX века, отношение к нему было разное. Многие не без оснований опасались, что суд присяжных будет необоснованно выносить оправдательные приговоры. Такие случаи с разной степенью распространенности имеют место, и в этом следует упрекнуть не только присяжных заседателей, но и профессиональных участников процесса. Так, например, высокий процент оправдательных приговоров в отношении резонансных дел в основном обусловлен неспособностью работников следственных органов и прокуратуры обеспечить качество работы, которое соответствовало бы стандартам, предъявляемым системой судов присяжных. К этому добавляется еще неготовность органов прокуратуры к участию в состязательном судебном процессе и недостаточные навыки публичных выступлений.¹⁰

⁷ См.: Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. С. 309.

⁸ См.: Колоколов Н.А. Формирование судебной власти в самоопределившихся государствах: основы управления генезисом и эволюцией // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 23.

⁹ См.: Попова А.Д. Суд присяжных как атрибут демократического государства: история и современность // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 19.

¹⁰ См.: Дмен И., Шварц О. Российский суд присяжных ожидает решения своей судьбы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 51.

Следует также отметить, что количество уголовных дел, рассмотренных с участием присяжных заседателей в России, сравнительно невелико: в период с 2006 по 2010 гг. с их участием ежегодно рассматривалось от 600 до 700 уголовных дел, что составило не более 16,5 % от общего числа окончанных производством уголовных дел.

Нельзя не упомянуть и о роли третейских судов в демократизации судебной власти, деятельность которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации».

Третейский суд может быть постоянно действующим или образованным сторонами для решения конкретного спора. На рассмотрение такого суда может быть по соглашению сторон третейского разбирательства передан любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом.

О дальнейшей демократизации судебной власти в России свидетельствует введение *института досудебного (внесудебного) урегулирования споров между участниками гражданских правоотношений*. Такая форма предусмотрена некоторыми федеральными законами. Кроме того, она может применяться, когда предусмотрена договором между сторонами.

На мой взгляд, более широкому вовлечению населения во внесудебное урегулирование споров способствует Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с помощью посредника (процедуре медиации)», регулирующий отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых и семейных правоотношений. Указанная форма разрешения споров давно применялась в традиционных обществах, в частности, у народов Кавказа.

Импульсом к развитию очередного этапа демократизации судебной власти в России послужил принятый 22 декабря 2008 г. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» за № 262-ФЗ. Указанным нормативным актом закреплены такие основные принципы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности судов, как открытость, доступность, достоверность, своевременность и др., каждый из которых имеет свой механизм реализации, например, через обнародование (опубликование) в СМИ и интернете, в официальных помещениях судебных органов, путем предоставления возможности ознакомления с архивными фондами, имеющими судебную информацию и т.д. (ст. 6). Принятие данного Закона создало прочный фундамент для развития регионального законодательства в этой сфере, в частности, в 54 субъектах РФ приняты

соответствующие законы, позволяющие сделать судопроизводство в Российском государстве максимально демократичным, доступным для широкой общественности.

Изложенное позволяет сделать некоторые выводы о возможностях дальнейшей децентрализации и демократизации судебной власти в России. Во-первых, учитывая федеральный характер устройства Российского государства, необходимо оптимизировать соотношение федеральных и региональных органов судебной власти; во-вторых, законодательно обеспечить более активное участие народа в формировании судейского корпуса; и, наконец, расширить формы участия граждан в отправлении правосудия: в частности, восстановить институт народных заседателей, предусмотренный ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», обеспечить участие в отправлении правосудия представителей народа в роли общественных обвинителей, общественных защитников, представителей общественности по делам несовершеннолетних, расширить практику внесудебного и досудебного рассмотрения дел.

Библиография:

1. Демидов В.Н. Региональное конституционное (уставное) правосудие как фактор модернизации субъектов РФ // В сб.: Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Рязань, 2011. С. 200.
2. Шхагапсоев З.Л., Тхабисимова Л.А. Судебная власть в субъектах Российской Федерации и мировые судьи // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 17.
3. Магнуссон П. Отбор судей в США // Российская юстиция. 2003. № 11. С. 28.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 322.
5. Колоколов Н.А. Формирование судебной власти в самоопределившихся государствах: основы управления генезисом и эволюцией // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 23.
6. Попова А.Д. Суд присяжных как атрибут демократического государства: история и современность // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 19.
7. Дмен И., Шварц О. Российский суд присяжных ожидает решения своей судьбы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 51.

References (transliteration):

1. Demidov V.N. Regional'noe konstitutsionnoe (ustavnoe) pravosudie kak faktor modernizatsii sub'ektov RF // V sb.: Aktual'nye problemy teorii i praktiki konstitutsionnogo sudoproizvodstva. Ryazan', 2011. S. 200.
2. Shkhagapsoev Z.L., Tkhabisimova L.A. Sudebnaya vlast' v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii i mirovyie sud'i // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2006. № 4. S. 17.
3. Magnusson P. Otbor sudey v SShA // Rossiyskaya yustitsiya. 2003. № 11. S. 28.
4. Chirkin V.E. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran. M., 1999. S. 322.
5. Kolokolov N.A. Formirovanie sudebnoy vlasti v samoopredelivshikhsya gosudarstvakh: osnovy upravleniya genezisom i evolyutsiei // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2010. № 9. S. 23.
6. Popova A.D. Sud prisyazhnykh kak atribut demokraticeskogo gosudarstva: istoriya i sovremennost' // Rossiyskaya yustitsiya. 2010. № 5. S. 19.
7. Dmen I., Shvarts O. Rossiyskiy sud prisyazhnykh ozhidaet resheniya svoey sud'by // Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie. 2002. № 2. S. 51.