

УДК 347.962(048.8)

## **ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА «МИРОВАЯ ЮСТИЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ»**

**М. Г. Лашенова**

ФБОУ ВО «Тверской государственный университет»

В статье освещается обзор круглого стола, проходившего 16 апреля 2015 года в Москве по проблемам мировой юстиции.

*Ключевые слова:* мировые судьи, судебная власть, независимость судей, статус судей.

16 апреля 2015 года в Москве Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству провел заседание круглого стола на тему «Мировая юстиция: проблемы и перспективы».

В мероприятии приняли участие представители Министерства юстиции Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Государственной Думы, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, научного сообщества, адвокаты, представители исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вел заседание заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству К.Э. Добрынин. В своем вступительном слове он отметил, что вопросы статуса мировых судей, порядка формирования их корпуса, кадрового, материально-технического обеспечения мировых судей всегда в фокусе внимания. Кроме того, внимания заслуживает вопрос единообразия практики мировых судей.

Мировые судьи – это передний рубеж правовой защиты наших граждан. Сейчас в России осуществляют правосудие более 7 тысяч мировых судей. Нагрузка на них без преувеличения колоссальная. Напри-

мер, в 2013 г. мировые судьи рассмотрели 45 % от всех уголовных дел, 72 % гражданских дел и 88 % дел об административных правонарушениях.

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, член Высшей квалификационной коллегии судей РФ, декан юридического факультета ТвГУ Л.В. Туманова отметила, сегодня, прежде всего, нужно говорить о проблеме независимости мировых судей и о создании и для них тех условий, которые бы обеспечивали им нормальную работу и одновременно делали еще лучше доступ наших граждан к правосудию.

Если обратиться к практике Европейского суда, то он выработал четыре критерия независимости судей: срок пребывания в должности, порядок назначения, гарантии от внешнего воздействия и внешние атрибуты судебной власти. В отношении двух последних критериях с мировыми судьями все обстоит благополучно, но в отношении порядка назначения и срока пребывания в должности мировых судей возникает ряд вопросов.

До сих пор большинство субъектов Российской Федерации имеют законы, в которых мировые судьи впервые назначаются на трехлетний срок, а в последующем – на пятилетний, причем гарантии независимости мировых судей во многом не соблюдаются. Согласно правовым позициям Европейского суда, трехлетний срок пребывания в должности не обеспечивает должных гарантий независимости судей. В связи с этим следует положительно отметить проект федерального закона, которым предлагается назначать (избирать) на должность мировых судей без указания срока при их повторном назначении (избрании). Представляется необходимым хотя бы на уровне пилотного проекта перейти к избранию мировых судей населением.

В отношении формирования участков мировых судей, Л.В. Туманова отметила, что нужно введение дополнительных критериев определения участков, поскольку критерий численности населения не обеспечивает в полной мере доступности правосудия.

Что касается организационного и финансового обеспечения мировых судей, то представляется недопустимым, чтобы субъекты РФ устанавливали дополнительные денежные вознаграждения для мировых судей. Кроме того, отношение к организационному обеспечению деятель-

ности мировых судей должно отвечать единым стандартам, что может обеспечить только Судебный департамент.

Останавливаясь на процессуальных вопросах деятельности мировых судей, Л.В. Туманова отметила, что назрела необходимость увеличить верхний предел суммы иска по делам о разделе имущества супругов, поскольку в большинстве случаев на практике имущество супругов явно превышает 50 тыс. руб. Необходимым также является расширение категорий дел, по которым выносятся судебный приказ. Также необходимы специальные упрощенные процедуры для мировых судей, имеющих главной целью именно примирение сторон.

Касаясь вопросов территориальной подсудности мировых судей, Л.В. Туманова заметила, что полномочие председателя перераспределять нагрузку между мировыми судьями вызывает сомнение с точки зрения конституционного права на рассмотрение дел в соответствии с подсудностью. Л.В. Туманова также подчеркнула важность обеспечения независимости судей и по делам частного обвинения. Представляется необходимым закрепить обязательное участие представителя по делам частного обвинения с последующим соответствующим возмещением судебных расходов.

И.И. Марков, председатель Липецкого областного суда, член Президиума Совета судей России отметил, что в законодательстве надо ввести новеллу: чтобы обратиться в суд с делом о расторжении брака, вначале пройти процедуру медиации. В Липецкой области уже наработан опыт применения процедуры медиации – за неполные полтора года проведено 700 процедур медиации, которые закончились успешно. Ее необходимо вводить не только по делам о расторжении брака, но и по другим категориям дел – например, по делам о защите прав потребителей.

М.И. Клеандров, судья Конституционного Суда Российской Федерации, выразил полное согласие с озвученными тезисами. Он сосредоточил свое внимание на вопросе, куда двигаться должна мировая юстиция в качестве института. По этому сюжету оформились две полярно противоположные точки зрения.

С одной стороны, предлагается поднять мировую юстицию на абсолютно федеральный уровень, то есть сделать мировую юстицию продолжением до самого низа федеральной юстиции, то есть более низким звеном, чем районные городские суды. Все 17 изменений в закон о ми-

ровых судьях в этом ключе и идут. Мировые судьи по существу стали федеральными с двумя исключениями: финансирование и назначение на должность.

М.И. Клеандров разделяет второй вектор: мировая юстиция должна полностью быть отделена от федеральной юстиции во всех составляющих и в организационном, финансовом, кадровом, институциональном, инстанционном смыслах.

М.И. Клеандров представил следующую модель организации института мировых судей.

Первое: на занятие должности мирового судьи должен быть установлен возрастной ценз минимум 40 лет. Ему должны доверять, к нему должны идти за житейским советом. Второй момент – мирового судью должны обязательно избирать жители этого участка по особой процедуре. Причем избирательную кампанию должна организовывать исключительно Центральная избирательная комиссия. Третье: мировой судья еще должен рассматривать мелкие экономические споры, потому что если предприниматель из далекого села не пойдет в арбитражный суд.

М.Т. Клеандров отметил, что для обеспечения независимости мировых судей, их финансирование должно осуществляться только из федерального бюджета.

Проведя аналогию с судебной реформой 1864 г., М.И. Клеандров высказал мнение, что для организации работы мировых судей можно было бы создать палаты мировой юстиции, к примеру, Солнечногорского района Московской области, куда входят все мировые судьи, которые сами решают вопросы о взаимозаменяемости при болезни, при отпусках и прочее, посредством установления, принятия и установления каких-то нормативов организационного характера. Но самое главное – мировая юстиция района может и должна стать апелляционной инстанцией. Соответственно образом, третья инстанция – кассационная, это уже уровень субъекта Федерации, туда тоже входят все судьи, мировые судьи, работающие на территории всего субъекта.

А.В. Селютин, адвокат, мировой судья и федеральный судья в отставке, обратил внимание на проблему кадрового обеспечения и на подготовку мировых судей. Для повышения статуса мировых судей, необходимо дополнительно обучать их этому, чтобы они приходили полноценными субъектами отправления правосудия на высоком уровне.

А.П. Киселев, судья Верховного Суда РФ привел следующую статистику. В 2013 г. в России было 7458 мировых судей. В 2014 г. – 7490 мировых судей. И в 2014 г. было рассмотрено 9 628 627 гражданских дел и более 5 млн дел об административных правонарушениях. Это свидетельствуют о том, что на мировых судей ложится значительная нагрузка по рассмотрению гражданских и административных дел. Верховный Суд уже выступил в законодательной инициативой о внесении изменений в ГПК РФ о расширении категорий дел рассматриваемых в порядке приказного производства: это дела о взыскании платы за найм жилого помещения, коммунальные услуги, услуги телефонной связи. Предложено также внести изменение и выдавать судебные приказы по делам при цене иска свыше 500 тыс. руб. по имущественным спорам об истребовании движимого имущества, либо по обязательствам, если они носят бесспорный характер. А.П. Киселев также высказал предложение о введении дифференцированного критерия для определения участков мировых судей.

Ю.С. Пилипенко, президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, отметил, что по сравнению с некоторыми европейскими странами, доступ к правосудию в России обеспечивается на достаточно высоком уровне: у нас не очень высокие пошлины, достаточно короткие сроки рассмотрения дел и широкое использование сети Интернет для обеспечения публичности судебных актов.

Е.В. Голошумов, начальник Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации подтвердил, что в случае принятия решения о передаче мировой юстиции на федеральный уровень, Судебный департамент совершенно точно справится со своими обязанностями. Он также отметил, что проблемы статуса мирового судьи, с одной стороны, связаны с двойным финансированием - и из бюджета субъекта Российской Федерации и из федерального бюджета; вынесение решений от имени Российской Федерации, а принадлежность к субъекту Российской Федерации. Отсюда вытекающая проблема и с организационными, и с кадровыми вопросами.

А.М. Цалиев, Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор, отметил, что если мы будем решать проблемы мировых судей только с точки зрения институциональных интересов, у нас

ничего не получится. Эта проблема взаимосвязана, она комплексная, она имеет государственное значение и должна опираться на ключевые позиции некоторых конституционных норм. А.М. Цалиев поддержат мнение о том, что необходимо вернуться к избранию мировых судей населением и высказал тезис о том, что мы доверяем народу выборы Президента, но не доверяем выборы судей. Он также обозначил проблему действия принципа разделения властей в отношении мировых судей. На региональном уровне решаются только вопросы их избрания и материально-технического обеспечения. А все вопросы и осуществление на основе материального, процессуального законодательства, их подбор, выдвижение, экзаменационная комиссия, конституционная комиссия, это же все федеральные чиновники, федеральные судьи.

А.И. Бабкин, судья Высшего Арбитражного Суда в отставке, выразил свое согласие с тем, что «приглядывать за мировыми судьями надо, потому что кадровое обеспечение еще не дает возможности говорить о том, что это специалисты высокого уровня», а также с тем, что необходима передача мировым судьям мелких экономических споров. Необходимо также переподготовка кадров и информатизация деятельности мировых судей с целью единообразия судебной практики рассматриваемых ими дел.

К.А. Хропов, руководитель службы мировых судей Самарской области, остановился на проблеме укомплектования аппарата мировых судей – этот вопрос не закреплен на федеральном уровне, и в субъектах Российской Федерации решается по-разному. Поскольку нагрузка на мирового судью – это нагрузка на его аппарат тоже, К.А. Хропов предложил закрепить на федеральном уровне минимальное количество работников аппарата мировых судей (например, помощник, секретарь мирового судьи, секретарь судебного заседания и обязательно технический специалист, который в том числе будет заниматься и выработкой судебных актов).

К.А. Хропов отметил, что в тех судебных районах, где три и более судебных участка, представляется возможным закрепить создание «единого окна» для граждан: приходя в суд, граждане имели бы возможность подавать заявления в одно окно по аналогии с канцелярией федерального районного суда. Функцию «единого окна» по приему заявлений граждан также можно было бы закрепить, создав подобную должность в реестре должностей государственной службы.

Отмечая проблему отсутствия единых требований к организации ведения делопроизводства мировых судей, К.А. Хропов предложил, чтобы совет судей утвердил единую инструкцию для мировых судей. На федеральном уровне также необходимо закрепить единые стандарты профессиональной подготовки и повышения квалификации мировых судей.

Также К.А. Хропов заметил, что единство статуса судей предполагает и единое обеспечение безопасности, в связи с чем актуален вопрос охраны зданий мировых судей круглосуточно либо судебными приставами, либо органами внутренних дел.

В.И. Кононенко, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики им. Н.В. Радутной Российской академии правосудия отметил, что те проблемы, которые возникли в деятельности судов мировой юстиции, связаны с тем, что мы игнорировали наш исторический опыт как в организации судов, так и в деятельности. В.И. Кононенко отметил также необходимость совершенствования уголовно-процессуального законодательства, в частности, ст. 318 и 320 УПК РФ.

Л.А. Щербич, к.ю.н., доцент кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Академии Генеральной прокуратуры РФ остановилась на проблеме обязательного участия в деле прокурора на основании ч. 8 ст. 318 УПК РФ. Л.А. Щербич считает необходимым внесение соответствующих изменений в УПК, устанавливающих, что дела преступлений, которые у нас предусмотрены ч. 1 ст. 115, и ч. 1 ст. 116, и ч. 1 ст. 1281, в случае привлечения прокурора к участию в деле на стадии судебного разбирательства, у нас являются делами публичного обвинения. Кроме того, требуется законодательное закрепление и учет мнения и волеизъявления самого потерпевшего. Также необходимо определить объем процессуальных прав и обязанностей прокурора, что позволит осуществлять доказывание по таким делам с соблюдением всех правил, характерных именно для публичного обвинения.

В.Д. Шишкин обозначил проблему высокой нагрузки, которая сказывается на качестве рассмотрения материалов, создает дополнительную волокиту, что вызывает недовольство нашего населения и тормозит

дальнейшее повышение авторитета и степени доверия со стороны населения к судебной системе в целом.

Обобщая тезисы, высказанные участниками круглого стола, можно отметить следующие проблемы мировой юстиции:

— недостаточность гарантий независимости мировых судей, выражающаяся в предусмотренных действующим законодательством сроках пребывания мировых судей в должности;

— отсутствие практики избрания мировых судей на должность во всех регионах России;

— большая нагрузка на мировых судей ввиду недостаточности установленных критериев определения судебных участков;

— отсутствие единых стандартов организационного обеспечения деятельности мировых судей и несоответствие существующего порядка такого обеспечения принципу независимости судей;

— несоответствие гражданского процессуального законодательства потребностям общества в части, касающейся подсудности гражданских дел мировым судьям;

— отсутствие специальных упрощенных процедур, позволяющих мировым судьям эффективно достигать цели примирения сторон в гражданском процессе;

— недостаточная урегулированность вопросов перераспределения дел между мировыми судьями, вопросов о временном замещении мировых судей и других вопросов самоорганизации мировых судей;

— недостаточное обеспечение беспристрастности мировых судей при рассмотрении дел частного обвинения ввиду отсутствия обязательного профессионального представительства;

— неэффективная организация системы профессиональной подготовки и переподготовки мировых судей;

— отсутствие единообразия в вопросе укомплектования аппарата мировых судей;

— недостаточная информатизация деятельности мировых судей;

— отсутствие единых требований к организации ведения делопроизводства мировых судей.

Отмечая важность вышеуказанных проблем и с учётом состоявшегося обсуждения, участники круглого стола рекомендуют:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в п. 3 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ в части увеличения верхнего предела цены иска о разделе совместно нажитого имущества между супругами.

2. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в ст. 122 ГПК РФ о расширении категорий дел, по которым должен выноситься судебный приказ, с включением в этот перечень, в частности, требований о взыскании платы за найм жилого помещения, коммунальные услуги, услуги телефонной связи.

3. Рассмотреть возможность введения в гражданский процесс специальных упрощенных процедур для мировых судей, имеющих главной целью примирение сторон.

4. Рассмотреть возможность изменения подведомственности мировых судей в части включения в нее мелких экономических споров, отнесенных в настоящее время к подведомственности арбитражных судов, а также споров, где стороной являются незарегистрированные предприниматели.

5. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в УПК РФ в части введения обязательного представительства по назначению по делам частного обвинения, рассматриваемым мировыми судьями.

6. Внести изменения в Перечень объектов, подлежащих обязательной охране полицией, включив в него здания, занимаемые мировыми судьями.

Верховному Суду РФ:

1. По согласованию с субъектами Российской Федерации разработать дополнительные критерии определения судебных участков с учетом дифференцированного подхода для оптимизации нагрузки на мировых судей и выступить с законодательной инициативой о внесении изменений в федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации».

2. Рассмотреть возможность о передаче Судебному департаменту при Верховном Суде РФ вопросов организационного обеспечения деятельности мировых судей и выступить с законодательной инициативой о внесении соответствующих изменений в федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации».

Центральной избирательной комиссии РФ:

1. Разработать типовую процедуру избрания мировых судей на должность населением соответствующих судебных участков в субъектах Российской Федерации.

2. В рамках пилотного проекта организовать выборы мировых судей в нескольких субъектах Российской Федерации.

Совету судей Российской Федерации:

1. Разработать единые рекомендации для субъектов Российской Федерации по совершенствованию системы подготовки и переподготовки мировых судей, а также по укомплектованию аппарата мировых судей в части установления минимального количества работников аппарата мировых судей.

2. Разработать инструкция по организации ведения делопроизводства мировых судей.

Законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации:

1. Внести изменения в региональные законы о порядке назначения (избрания) на должность мировых судей, закрепив в них возможность избрания мировых судей населением соответствующего судебного участка.

2. Для оптимизации нагрузки на мировых судей направить в Верховный Суд РФ предложения по разработке дополнительных критериев определения судебных участков с учетом критерия плотности населения и специфики его расселения в различных регионах субъекта Российской Федерации.

3. Разработать предложения о внесении изменений в ч. 3 ст. 8 федерального закона «О мировых судьях в РФ», законодательно закрепив создание институтов самоорганизация мировых судей, к компетенции которых, в частности, относились бы вопросы о перераспределении нагрузки на мировых судей и вопросы их временного замещения.

4. Рассмотреть возможность создания «единого окна» для граждан в тех судебных районах, где три и более судебных участка, работающего по аналогии с канцелярией федерального районного суда, а также рассмотреть возможность создания соответствующих должностей в Реестре должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Исполнительным органам субъектов Российской Федерации

1. Обеспечить организационное и финансовое решение вопросов информационного развития судебной системы на уровне мировой юстиции с учетом необходимости ведения аудио протоколирования в судебных заседаниях и публикации судебных актов мировых судей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

2. Утвердить типовые нормы обеспечения мировых судей материально-техническими средствами.

## **REVIEW OF THE CONFERENCE ON THE PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF LAY JUSTICE**

**M. G. Lashchenova**

Tver State University

The article represents the review of the conference on the main problems of the world justice, which took place on April, 16 in 2015 in Moscow.

**Keywords:** *magistrates, judiciary, independence of judges, status of judges.*

*Об авторе*

ЛАЩЕНОВА Мария Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: maria\_gennad@mail.ru

LASHCHENOVA Maria - PhD., Associate Professor ka-Chairs of Environmental Law and Legal professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: maria\_gennad@mail.ru

Лашченова М.Г. Обзор круглого стола «Мировая юстиция: проблемы и перспективы» // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 1. С. 207 – 217.