

РОССИЙСКАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА В КОНТЕКСТЕ НОВОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА

Ю.С. ПИЛИПЕНКО, Р.И. КАРИМУЛЛИН

Пилипенко Юрий Сергеевич - адвокат Московской областной коллегии адвокатов.

Каримуллин Руستم Ильгизарович - юрист юридической фирмы "ЮСТ".

"В русской литературе есть немало симпатичных убийц, но нет ни одного симпатичного адвоката... Она не любила суд вообще и в его изображении обычно шла по "линии наименьшего сопротивления". В двух знаменитейших романах о нем в "Братьях Карамазовых" и в "Воскресенье" происходит судебная ошибка". Так известный писатель М. Алданов охарактеризовал одно из проявлений правового нигилизма в России <*>.

<*> См.: Маклаков В.А. Речи. (Предисловие М. Алданова). Париж, 1949. С. 10. / Цит. по: Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко - идеологическом ракурсе. // Государство и право. 1993, N 8. С. 55.

К сожалению, неверие российского обывателя в реальную возможность защитить свои гражданские права через суд - явление весьма распространенное и в наши дни. В последнее время этому в немалой степени способствовала неэффективная организация деятельности судебных учреждений.

А между тем судебная система как механизм социальной защиты имеет большое значение в любом государстве, претендующем на статус "правового". Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом. Система судебных органов обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, охраняя правопорядок, единство экономического пространства, господствующие формы распределения и обмена имущества, гарантируя свободу экономической деятельности. Именно она и претворяет на практике государственное принуждение к лицам, допускающим социально отклоняющееся поведение.

Первого января 1997 года вступил в силу Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" <*>.

<*> См.: СЗ РФ. 1997, N 1. Ст. 1.

Включенные в содержание Закона общие положения о судебной системе, основы статуса судей, правила о порядке создания и упразднения отдельных видов судов, о месте каждого из них в иерархии судебной системы, об обеспечении их деятельности следует рассматривать как основополагающие в деле успешной реализации судебной реформы.

Несмотря на то, что принятый конституционный закон о судебной системе повторил многие из положений, введенных в наше законодательство еще Конституцией, а также Законом о статусе судей, значение его как ключевого акта российской судебной реформы достаточно велико.

Во-первых, Закон очертил единое правовое пространство для законодательства о судостроительстве и для процессуального законодательства. Как известно, отсутствие его негативно сказывалось на продвижении в парламенте других важных законопроектов в этой области, в первую очередь, новых Гражданско - процессуального кодекса и Уголовно - процессуального кодекса Российской Федерации. Не секрет, что регламентация многих стадий судопроизводства состоит в прямой зависимости от содержания Закона о судебной системе.

Другое немаловажное последствие принятия этого правового акта следует видеть в закреплении системы органов судебной власти на уровне федерального конституционного закона. Издание его реализовало конституционное положение о том, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом.

В свое время проведение судебной реформы справедливо рассматривалось в качестве необходимого условия функционирования России как демократического правового государства и одного из приоритетных направлений законопроектной деятельности <*>. Так, еще 24 октября 1991 года Верховный Совет РСФСР одобрил представленную Президентом РСФСР Концепцию судебной реформы в РСФСР <***>.

<*> См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. / Сост. С.А. Пашин. М.: Республика, 1992. С. 42 - 43; Бойков А.Д. Проблемы судебной реформы. // Государство и право. 1991, N 4. С. 13 - 23; Его же. Судебная реформа: обретения и просчеты. // Государство и право. 1994, N 6. С. 13 - 22; Бэрнем У. и др. Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург: Изд-во Гум. ун-та, 1996; Гуценко К.Ф. Судебная реформа: истоки, некоторые итоги и тенденции. // Вестник МГУ. Серия "Право". 1995, N 5. С. 3 - 15; Гусарова В. Правовая система РСФСР и невозможность ее реформирования. В 2-х тт. М., 1995; Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ. М.: Наука, 1991; Северин Ю.Д. Судебная реформа: организационные проблемы правосудия. // Советское государство и право. 1991, N 9; Топорнин Б.Н. Суд и разделение властей. // Вестник Верховного Суда СССР. 1991, N 6. С. 27.

<**> См.: Ведомости РСФСР. 1991, N 44. Ст. 1435.

Но время шло. И на момент принятия Конституционного закона о судебной системе в числе правовых актов, принятых парламентом в осуществление судебной реформы, значились лишь шесть Законов <1>. Это - Закон РФ "О статусе судей" от 26 июня 1992 г. N 3132-1 (в ред. от 21 июня 1995 года) <2>, Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 (в ред. от 14 декабря 1995 года) <3>, Закон РФ "О международном коммерческом арбитраже" от 7 июля 1993 г. N 5338-1 <4>, Федеральный конституционный закон "О Конституционном суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ <5>, Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных органов и контролирующих органов" от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ <6>, Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ <7>.

<1> На момент опубликования настоящей статьи были приняты еще два важных правовых акта в сфере судостроительства: Федеральный закон "О судебных приставах" от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ; Федеральный закон "Об исполнительном производстве" от 21 июля 1997 г. N 119-ФЗ (Российская газета, 1997, 5 авг.).

<2> См.: Ведомости РСФСР. 1991, N 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 1995, N 26. Ст. 2399.

<3> См.: Там же. 1991, N 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1996, N 51. Ст. 4970.

<4> См.: Российская газета. 1993, 14 авг.

<5> См.: СЗ РФ. 1994, N 13. Ст. 1447.

<6> См.: Там же. 1995, N 17. Ст. 1455.

<7> См.: Там же. 1995, N 18. Ст. 1589.

Вместе с тем применялись и продолжают применяться и в настоящее время - в части, не противоречащей Конституционному закону о судебной системе, - Закон РСФСР "О судостроительстве" от 08.07.81 <*> и Положение о военных трибуналах в редакции Закона СССР от 25.06.80.

<*> См.: Ведомости РСФСР. 1981. N 28. Ст. 976; Ведомости РСФСР. 1992, N 27. Ст. 1560; N 30. Ст. 1794; N 33. Ст. 1313; СЗ РФ. 1994, N 32. Ст. 3300.

При таких условиях Закон о судебной системе был направлен прежде всего на устранение противоречий между вновь провозглашенными конституционными принципами отправления правосудия и конкретными правилами судопроизводства.

Обратимся к новеллам, установленным в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации".

Пункт 1 ст. 1 Закона установил, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

В этом положении нашла свое отражение теория разделения властей. Здесь обнаруживается один из существенных признаков судебной власти - ее отправление исключительно теми государственными

органами, которые были созданы специально для этих целей.

Другой важный признак судебной системы состоит в отправлении ее органами властных полномочий при неукоснительном соблюдении регламентированного законом процессуального порядка. Он, в конечном счете, обусловлен специфической социальной функцией, возложенной на судебную систему, заключающейся в исключительном праве давать правовую оценку действиям и конфликтам членов общества, иным юридически значимым фактам.

Судебная система функционирует и развивается в тесном взаимодействии с системой представительных и исполнительных органов власти. Все большее значение в сфере нормотворчества приобретает институт судебного конституционного контроля. Судебным органам предоставлено право выносить окончательные и обязательные для всех суждения по административным актам, если последние поставлены под сомнение. Подобная система взаимоотношений между государственными органами позволяет избежать чрезмерной концентрации властных полномочий у кого-либо из них.

Одновременно в пункте 1 ст. 1 Закона установлен перечень форм привлечения граждан Российской Федерации к осуществлению правосудия, не известный ни Конституции РФ, ни Закону о статусе судей. Представительство народа в осуществлении судебной власти реализуется через участие присяжных, народных и арбитражных заседателей. Всем им не отводится роль "безгласых статистов, работающих по команде сверху" - арбитражные заседатели, призванные облегчить правосудие своими специальными познаниями в сфере коммерческого оборота, а также присяжные и народные заседатели, задача которых привести в процесс представления рядового обывателя о справедливости, корректируют тем самым узко профессиональный взгляд судьи - юриста на разрешаемую проблему.

Наконец, следуя примеру большинства развитых государств, закон устанавливает запрет на отправку так называемого частного (партикулярного) правосудия. Полномочиями по осуществлению правосудия наделены лишь суды как государственные органы, специально созданные для этих целей, будь то единоличный судья или коллегиальный судебный орган, суд первой, апелляционной, кассационной или надзорной инстанции. Напротив, в качестве судов законом не рассматриваются ни комиссии по делам несовершеннолетних, ни комиссии по разрешению трудовых споров, ни третейские суды, ни другие подобные им квазисудебные учреждения.

В равной степени Законом запрещено создание так называемых чрезвычайных судов (п. 1 ст. 4 Закона). Следуя этому запрету, вытекающему из принципа единства правосудия, государство принимает на себя обязательство создавать только суды, которые действуют на постоянной основе. Практика формирования судов "ad hoc" (то есть "для случая"), весьма распространенная в сфере международного коммерческого арбитража, недопустима в сфере правосудия.

Судебная система представляет собой, как и всякая иная, такую совокупность элементов, отношения между которыми порождают определенное системное качество. Оно и образует нечто иное, как правосудие.

С другой стороны, устойчивость системных связей, стабильность самой судебной системы достигается путем законодательного закрепления наиболее принципиальных для ее существования положений. Такие положения о способах обеспечения единства судебной системы нашли свое отражение в ст. 3 Закона. К ним, в частности, относятся установление судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом; признание обязательности исполнения на всей территории России судебных постановлений, вступивших в законную силу; финансирование федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета и другие.

Только взятые в совокупности перечисленные средства могут гарантировать общий системный эффект - осуществление авторитетного и независимого правосудия.

Другой гарантией стабильности любой системы является устойчивость ее структуры и отдельных компонентов, чего в нашем случае законодатель добился установлением специального порядка создания и упразднения судов, а также их закрытого перечня. Закон прямо установил, что "правосудие осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом", и что создание судов, не предусмотренных этим законом, не допускается.

Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, созданные в соответствии с Конституцией, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. При этом никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно

переданы в юрисдикцию другого суда.

Закон предусмотрел исчерпывающий перечень судебных органов.

Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам Закон отнес Конституционный Суд Российской Федерации; суды общей юрисдикции, включая военные и специализированные суды; арбитражные суды.

В свою очередь, к судам субъектов Федерации были отнесены конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации <*>, а также мировые судьи.

<*> См.: Шелютто Н.В. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. // Право и экономика. 1997, N 2. С. 3 - 5; Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы. // Государство и право. 1993, N 7. С. 3 - 11.

Закон отказался от несовпадения судебных округов с административно - территориальным и национально - государственным делением РФ как общего принципа судостроительства, провозглашенного в Концепции судебной реформы 1991 г. В настоящее время возможность создания окружных судов предусмотрена только для арбитражных судов.

Подавляющая часть судов получила статус федеральных. Такой подход следует из п. "о" ст. 71 Конституции РФ о том, что судостроительство входит в предмет исключительного ведения Федерации и должно регулироваться на основе соответствующего федерального закона.

Модель судостроительства, предложенная российским законом, беспрецедентна. Ее можно было бы охарактеризовать как сильно централизованную в отличие от децентрализованной и умеренно централизованной модели, распространенной среди государств с федеративной формой устройства.

К ним мы относим такие модели судостроительства, в которых федеральные суды существуют только на самом высоком уровне (Федеральный суд в Швейцарии; Федеральный конституционный суд, Верховный федеральный суд, ряд высших специализированных судов в Германии; Верховный и Федеральный суды в Канаде; Конституционный, Административный и Верховный суды в Австрии). Такие суды нередко ограничиваются в своей деятельности применением лишь федеральных законов (например, канадский Федеральный суд). Основная же группа судов, рассматривающих дела в качестве первой, апелляционной, кассационной инстанций, находится в ведении субъектов федерации и формируется ими самостоятельно.

В государствах с умеренно централизованным судостроительством параллельно функционируют две самостоятельные судебные системы - федеральная судебная система и судебная система субъектов федерации. Наиболее показателен в этом отношении пример США, где в федеральную судебную систему входят Верховный суд США, апелляционные и окружные суды, ряд специальных судов. Они рассматривают дела, связанные с применением, прежде всего, федерального законодательства либо со спорами между лицами, проживающими в различных штатах. Судебные системы штатов весьма разнообразны, нередко существенно отличаются друг от друга. Как правило, они включают в себя высший судебный орган штата, суды первой инстанции, а в крупных штатах имеются и апелляционные суды. При этом по ряду вопросов подсудность судебным органам федерации и штатов совпадает, что вызвало к жизни довольно сложные правила разграничения их компетенции.

С учетом изложенного можно констатировать, что закрепленная ныне конституционным законом судебная система России не имеет аналогов в мире.

Во-первых, все без исключения суды, перечисленные в п. 3 ст. 4 Закона, применяют единое уголовное, уголовно - процессуальное, гражданское и гражданско - процессуальное законодательство, которое составляет предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Как известно, в тех же США законодательство в сфере гражданского права ограничивается вопросами права интеллектуальной собственности, банкротства и международной торговли. Все остальные гражданские правоотношения регулируются законодательством штатов. В Швейцарии помимо общегосударственного Гражданского кодекса 1881 - 1907 годов в ряде кантонов действуют собственные гражданские кодексы. Не случайно в соответствии со ст. 51 Федерального закона порядок судопроизводства в кантональных судах регулируется законодательством кантонов.

Понятно, что включение большинства российских судов в федеральную судебную систему объясняется стремлением к единому правовому пространству, выраженному в отечественной правовой

системе в гораздо большей степени, чем в зарубежных. Ограничение федеральных судов Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами привело бы к развалу судебной и вообще правовой системы России.

Кроме того, законодательно закреплено, что финансирование судов производится только из федерального бюджета. Единственное исключение из этого правила существует для конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Наконец, для норм процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве различия на федеральном и локальном уровнях регулирования целесообразны гораздо в меньшей степени, чем для материально - правовых норм. Эти различия чаще могут быть вызваны политическими мотивами, иногда - национальными традициями, но представляют собой существенную угрозу для гарантии равного права всех граждан на судебную защиту.

Пункт 1 ст. 6 Закона объединил правила об обязательности судебных постановлений, а также требований и распоряжений суда, которые прежде отдельно содержались соответственно в ст. 13 ГПК РСФСР и в п. 6 ст. 1 Закона "О статусе судей".

Очевидно, что обязательными могут быть признаны только такие постановления и обращения судов, которые основаны на законе, то есть приняты в рамках установленных полномочий судьи и при соблюдении соответствующих процессуальных норм.

Обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами <*> Российской Федерации (п. 3 ст. 6 Закона).

<*> В настоящее время к такого рода международным договорам принадлежат, в частности, Гагская конвенция по вопросам гражданского процесса от 1 марта 1954 г.; Нью - Йоркская конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений от 10 июня 1958 г.; Конвенция о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются, от 19 мая 1978 г.; региональные Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и Соглашение о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, от 20 марта 1992 г.; многочисленные двусторонние договоры между Российской Федерацией и иностранными государствами о правовой помощи. См.: Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М.: "Спарк", 1996.

Интересны также правила ст. 10 о языке судопроизводства и делопроизводства в судах, который представляет собой язык, на котором лица, участвующие в деле, вправе делать устные и письменные заявления, а суд выносит постановления и совершает иные процессуальные действия.

Судопроизводство и делопроизводство в трех высших судебных органах России, а также в арбитражных и военных судах ведутся на русском языке как государственном языке Российской Федерации. В других федеральных судах общей юрисдикции они могут вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд.

Низшие судебные инстанции общей юрисдикции и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации имеют альтернативную возможность вести свое судопроизводство на русском языке либо на государственном языке республики, на территории которой находится суд. Такое право основано на конституционном положении о том, что республики вправе устанавливать свои государственные языки и что в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации (п. 2 ст. 68 Конституции РФ).

Возможность ведения судопроизводства на языке компактно проживающего в данном регионе населения предусмотрена конституциями ряда республик (Республики Татарстан, Кабардино - Балкарской Республики, Республики Дагестан), ст. 13 Закона о судоустройстве в РСФСР, ст. 8 ГПК РСФСР, ст. 17 УПК РСФСР. А Закон РСФСР "О языках народов РСФСР" от 25 октября 1991 года установил, что в местах компактного проживания иноязычного населения допускается использование его языка в местном официальном делопроизводстве и в топонимике (см. п. 3 ст. 16, ст. 23 и 25 этого Закона).

Конституционный закон о судебной системе, однако, такой возможности не предусмотрел. Это

означает, что с 1 января 1997 года судопроизводство и делопроизводство в судах не могут более осуществляться на языке доминирующего в данном регионе населения.

Глава вторая Закона "Основы статуса судей в Российской Федерации" дает легальное определение судьи, устанавливает детальный порядок наделения судей полномочиями, раскрывает содержание принципов единства их статуса, бессрочности полномочий судьи, его несменяемости и неприкосновенности. В систематизированном виде глава повторяет положения, ранее введенные в российское законодательство ст. 119, 121, 122, 128 Конституции Российской Федерации, а также ст. 1, 2, 6, 7, 12 и 16 Закона о статусе судей.

Непосредственно посвящена отдельным судебным учреждениям третья глава Закона. Она дает четкую и краткую характеристику их компетенции и таким образом определяет точное место каждого из них в российской судебной системе. С целью конкретизации этих основных, "краеугольных" положений, как и всех остальных, Закон о судебной системе отсылает к соответствующим федеральным конституционным законам.

Напомним, что сейчас подобные законы приняты только для Конституционного суда Российской Федерации и арбитражных судов. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного суда, других судов общей юрисдикции и военных судов предполагается изложить в специальных федеральных конституционных законах. Пока же эти вопросы регламентируются, как уже отмечалось, Законом РСФСР "О судостроительстве" и Положением о военных трибуналах.

Не может не обратить на себя внимание ст. 26 Закона о специализированных федеральных судах. Наряду с судами общей юрисдикции судебным системам зарубежных государств известны различные специальные суды, создаваемые для рассмотрения дел в сфере:

- торгового права (Швейцария, Австрия, Дания, Франция, Исландия);
- трудового права (Швейцария, Австрия, ФРГ, Великобритания, Ирландия, Франция, Исландия);
- административного права (Швейцария, ФРГ, Великобритания, Швеция, Франция);
- финансового права (ФРГ, Испания, Греция);
- права социального страхования (Австрия, ФРГ);
- патентного права (Австрия);
- семейного права (Канада).

В некоторых государствах существуют специальные суды по делам об аренде недвижимости (Швейцария) и о несостоятельности предприятий (Австралия).

В своеобразном разделении труда между судьями общей компетенции и судьями специализированных судов выражается полисистемность судостроительства.

Специализированная юстиция позволяет привлечь к разрешению отдельных категорий юридических споров наиболее компетентных специалистов, а, значит, с наибольшей степенью вероятности дать им адекватную правовую оценку и вынести справедливое решение. Другими преимуществами специализированной юстиции могут стать разгрузка судов общей юрисдикции и упрощенная процедура производства.

Наличие специализированной юстиции не нарушает принципа единства судебной системы. Деятельность ординарных и специализированных судов в равной мере подчинена Конституции РФ и рассматриваемому Федеральному конституционному закону: и первые, и последние отправляют правосудие, руководствуясь общими принципами судостроительства.

Опыт создания судебных органов специальной юрисдикции в России уже есть. Речь идет об арбитражных судах, по сути представляющих собой российский аналог зарубежных торговых судов. Отсюда рассмотренная выше классификация, предложенная в ст. 4 Закона, оказывается не вполне корректной. Законодатель выделяет отдельно систему арбитражных судов и систему федеральных судов общей юрисдикции (включающую в себя специализированные суды). Терминологическая непоследовательность здесь более чем очевидна.

Принятие Конституционного закона о судебной системе также не препятствует внедрению в нее новых альтернативных форм судопроизводства. Так, Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 годов, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26.02.97 N 222, предусматривает создание специализированных судов по трудовым делам <*>. Не исключена также

возможность учреждения в будущем специализированных патентных судов.

<*> См.: СЗ РФ. 1997, N 10. Ст. 1173.

В любом случае создание специальных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел возможно не иначе, как путем внесения изменений и дополнений в Конституционный закон о судебной системе и издания специального федерального конституционного закона.

Завершает третью главу положение, посвященное правовому статусу мировых судей. Институт мировых судей - не новый в российском судоустройстве <*>. Он был известен Судебным уставам 1864 года. Как и тогда, в основной круг вопросов, отнесенных к компетенции мирового судьи, предполагается включить уголовные дела о преступлениях небольшой тяжести, гражданские дела с небольшой ценой иска, о защите чести и достоинства, в сфере брачно - семейных отношений, особого производства, а также дела об административных правонарушениях.

<*> См.: Российское законодательство X - XX веков. Том 8: Судебная реформа. С. 33 - 40, 85 - 90, 128 - 139, 266 - 279, 395 - 419; Безобразов В.П. Мысли по поводу мировой судебной власти. М., 1866; Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Часть I. СПб., 1899. С. 290 - 295; Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. СПб., 1913. С. 107 - 111. Проект Федерального конституционного закона "О мировых судьях" - см.: Юрист. 1997, N 1. С. 54 - 55.

Мировые судьи - единственный вид судов общей юрисдикции, являющийся судом субъекта Российской Федерации. Должности их создаются и упраздняются законами соответствующего субъекта, в частности, законом о выборах мирового судьи. Однако полномочия и порядок их деятельности устанавливается также на уровне федерального закона.

Порядок наделения мировых судей полномочиями будет существенно отличаться от такого порядка в отношении всех остальных судей. Они должны не назначаться государственными органами, а избираться населением участка, на который распространяется их юрисдикция. При этом если полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком, то мировые судьи избираются сроком на пять лет. По истечении пятилетнего срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, будет вправе снова выдвинуть свою кандидатуру на эту должность. Предполагается, что повторное избрание гражданина мировым судьей увеличивает срок его полномочий до десяти лет. Такой порядок предопределен назначением мировых судей как суда первой инстанции, призванного реально обеспечить доступность судебной защиты прав и свобод граждан.

По причине больших судебных издержек, связанных с предполагающейся высокой загруженностью делами мировых судей, с одной стороны, и нехваткой денежных средств в местных бюджетах, с другой, финансирование их деятельности также предполагается осуществлять из федерального бюджета.

Положения Закона о финансировании судов, закрепленные в главе четвертой и изданные в развитие ст. 124 Конституции РФ, не являются специфической особенностью российского конституционного законодательства о судоустройстве. Они представляют собой универсальную материальную гарантию независимости судей и потому закреплены во многих конституциях мира (США, Бельгия, Греция).

Вместе с тем эти положения и в самом деле были выстраданы судебным корпусом. Призывы разделить деньги на три власти не находили сколько-нибудь серьезного отклика, хотя результат едва ли заставил бы себя ждать. Как остроумно выразился один юрист, мы стали бы говорить о нормальной судебной системе, а не о взятках.

За отсутствием минимально необходимого финансирования в последнее время российские суды были лишены возможности эффективно осуществлять правосудие. Не хватало средств на судебные повестки, конверты, необходимые для извещения и вызова в судебные заседания участников процесса, оплату труда присяжных и народных заседателей, расходов по явке в суд свидетелей и потерпевших, почтовых и командировочных расходов. Судам не выделялись средства на оплату коммунальных услуг, услуг связи, аренду и охрану зданий. Заявки судов о финансировании ежегодно урезались. И даже те суммы, которые были определены в Федеральном законе "О бюджете Российской Федерации", приходилось в буквальном смысле "выбивать" у исполнительной власти. Выделение денежных средств происходило все более нерегулярно и в таком размере, что суды были лишены возможности качественно выполнять свои функции.

Трудно не согласиться с утверждением, что в течение трех последних лет, предшествовавших принятию Закона, финансовая политика Правительства Российской Федерации объективно вела к прекращению правосудия в стране <*>.

<*> См.: Съезд судей России. Из отчета Юрия Сидоренко о работе судей Российской Федерации. // Российская юстиция. 1997, N 2. С. 5.

На сегодня процедура финансирования деятельности судов Российской Федерации детально урегулирована ст. 33 Закона о судебной системе.

Финансирование судов теперь осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете. Это, прежде всего, направлено на устранение опасности фактического подчинения судов представительным и исполнительным органам государственной власти на местах. Единственное исключение из этого правила составляет конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, финансирование которого, согласно п. 2 ст. 27 Закона, производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Федерации.

Отдельного внимания заслуживает положение ст. 31 Закона - об обеспечении деятельности судов и создании в связи с этим Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Согласно ему деятельность трех высших судебных инстанций обеспечивается аппаратами этих судов. Обеспечение деятельности других арбитражных судов осуществляется Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, в то время как обеспечение деятельности других судов общей юрисдикции возложено законом на Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.

Таким образом, возобладали позиция сторонников принципа: работой судов должны заниматься сами суды <*>. Следует признать, что на момент принятия Закона в стране отсутствовал влиятельный координирующий орган по осуществлению судебной реформы, вследствие чего реформа осуществлялась хаотично. Одну из причин сложившегося положения видели, в частности, в том, что функции административного управления обеспечением судебной деятельности входили в круг полномочий системы органов исполнительной власти (Министерства юстиции Российской Федерации и его органов). Теперь они переданы Судебному департаменту, действующему при Верховном Суде Российской Федерации, а значит, непосредственно в системе органов судебной власти.

<*> См.: Власихин В. Снять с суда "министерскую шапку". // Аргументы и факты. 1989, N 5. С. 3; Морщакова Т.Г. Судебная реформа. М.: АН СССР, 1990. С. 15; Симкин Л.С. Органы юстиции и суды. // Советская юстиция. 1991, N 2. С. 4; Северин Ю.Д. Судебная реформа: проблемы организационного обеспечения правосудия: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1991.

Глава 5 Закона о судебной системе регулирует порядок его введения в действие, устанавливает особенности судопроизводства в судах общей юрисдикции, сроки полномочий судей, а также народных и арбитражных заседателей, определяет порядок финансирования мероприятий по реформированию судебной системы. Введение в действие настоящего Закона не влечет изменения состава суда по делам, ранее начатым рассмотрением.

Подводя итог изложенному, можно сказать, что вступивший в силу Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" учел и многолетние традиции российского судостроительства, и специфические исходные данные той системы координат, в рамках которой он должен "работать", и особенности российской действительности.

Закон не оставил без внимания опыт создания национальных судебных систем развитых государств и вобрал в себя те немаловажные рекомендации, которые были в последнее время разработаны на международном уровне (например, Основные принципы независимости судебной власти, принятые Седьмым Конгрессом ООН и одобренные 40 сессией Генеральной Ассамблеи ООН (резолюция 40/146 от 13 декабря 1985 года) <*>.

<*> См.: Международное публичное право в документах. Т. 2. М.: "Бек", 1996. С. 124 - 126.

Думается, что реализация этого в целом качественного нормативного документа не только благотворно повлияет на организацию судебной власти в России, но и будет способствовать постепенному

формированию нового представления о законности и правосудии в нашей стране.
