



РЕФОРМА СУДОУСТРОЙСТВА В РОССИИ: НОВЫЙ ЭТАП

Судебная система может претерпеть самые серьезные изменения с момента объединения высших судов. Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев намерен обсудить на декабрьском Съезде судей идею о выделении в системе судов общей юрисдикции апелляционных и кассационных окружных судов, преобразуя тем самым существующую трехзвенную систему в четырехзвенную по примеру арбитражных судов.

Повысится ли при этом эффективность судопроизводства и не пострадает ли доступность правосудия для граждан?

Мы попросили наших экспертов оценить, какие преимущества и недостатки предложенная система судостроительства может иметь по сравнению с действующей.



ВИКТОР ЖУКОВ

заведующий отделом
гражданского
законодательства
и процесса ИЗИСП,
заместитель
Председателя
Верховного Суда
РФ в отставке,
доктор юридических
наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

— Считаю, что идея выделения апелляционных и кассационных округов в судах общей юрисдикции замечательная, более того — необходимая. Нынешняя система судов общей юрисдикции (я имею в виду федеральную систему, без мировых судей) — трехзвенная и не вмещает в себя все элементы, которые должна содержать судебная система. Система арбитражных судов — четырехзвенная. Изначально она тоже не была такой: первая и вторая инстанции были в одном суде областного уровня. Потом их разъединили, и совершенно правильно сделали. Единственная проблема, которая при этом возникла, — это то, что первая инстанция у них находится на уровне области. Но когда эта система задумывалась, планировалось, что ею будут пользоваться не граждане, а только юридические лица, которым добраться до области не так сложно. Сейчас же полномочия арбитражных судов расширились, им передано много дел с участием граждан, даже не занимающихся предпринимательской деятельностью, и такая проблема появилась.

Наличие четырех звеньев в системе судов общей юрисдикции обсуждалось еще в 1990-е гг., когда прорабатывался проект федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», который был принят в 1996 г. Но в те времена перед судами стояли совершенно иные задачи, мы еще не столкнулись в полной мере с юрисдикцией ЕСПЧ, выработавшего много полезных позиций, которые надо было учитывать. Не было еще апелля-



ции в областных судах в том виде, в котором она существует сейчас, потому что тогда областные суды обладали другими полномочиями. В итоге оставили трехзвенную систему, и поэтому сегодня областные суды чрезмерно перегружены. У них, во-первых, довольно широкая первая инстанция, во-вторых, большая, просто чудовищная, нагрузка за счет апелляционного производства, потому что теперь апелляционные инстанции лишены права направлять дело на новое рассмотрение в районный суд. Сейчас они в подавляющем большинстве случаев обязаны при отмене решения суда первой инстанции рассмотреть дело по существу и вынести новое решение, что нередко связано с исследованием новых доказательств, а это заметно усложняет процесс рассмотрения. В-третьих, они же являются еще и кассационными инстанциями в президиуме областного суда.

Три инстанции в одном суде — это очень много. И кассационного производства как такового у нас нет, оно не осуществляется так же полноценно, как в системе арбитражных судов, где этой (и только этой) стадией занимается отдельный окружной суд. Вот причины, почему у нас сейчас возникла потребность «развести» апелляционные и кассационные инстанции, создав окружные суды.

И хорошо, что эта идея появилась. Вместе с тем грамотное ее воплощение будет зависеть от деталей, в которых, как известно, кроется дьявол. Поэтому нужно, конечно, понимать, сколько округов в конечном счете надо будет создать, какими полномочиями наделить областные суды, окружные суды, Верховный Суд. У последнего тоже чудовищная нагрузка, и тоже надо думать о том, как ее уменьшить.

Было бы полезно создать рабочую группу из ученых и практиков для детальной разработки необходимых законопроектов: о внесении изменений в Федеральные конституционные законы от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ», от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции», от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах», от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ», а также в ГПК, АПК, КАС, КоАП РФ и др.

ЕЛЕНА БОРИСОВА

профессор кафедры
гражданского процесса
юридического
факультета МГУ им.
М.В. Ломоносова,
доктор юридических
наук

— В теории гражданского процесса вопрос об устройстве судов общей юрисдикции не является новым. Он возникал всякий раз, как обсуждалась проблема обжалования судебных постановлений и их проверки судами апелляционной, кассационной, надзорной инстанций¹. Ученые-процессуалисты констатировали, что нынешнее судоустройство отвечало потребностям советского гражданского процесса, в котором не было апелляции и кассации в их классическом представлении, действовал принцип объективной истины, сто-

¹ См., напр.: *Борисова Е.А.* Апелляция, кассация, надзор по гражданским делам: учеб. пособие. М., 2016. С. 97–114; *Жуйков В.М.* Общая концепция развития процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве // Журнал российского права. 2010. № 7. С. 11; *Шерстюк В.М.* Реорганизация судебной системы: а дальше что? // Закон. 2014. № 3. С. 88–93.

роны не были вольны распоряжаться по своему усмотрению принадлежащими им процессуальными правами. В новых политико-экономических, правовых и процессуально-правовых условиях такое устройство судов общей юрисдикции стало препятствовать реализации права на судебную защиту, ограничивать доступ к правосудию, оказывать негативное влияние на эффективность судебной защиты, справедливое судебное разбирательство. Соединение в одном судебном звене, например областном и равном по компетенции суде, трех видов судебной деятельности — рассмотрение и разрешение дела по существу, апелляционная проверка не вступившего в законную силу судебного решения и кассационная проверка вступивших в законную силу судебных постановлений — подрывает один из важнейших признаков обжалования: обращение с жалобой в суд вышестоящей инстанции для исправления судебной ошибки. Инстанционный подход в обжаловании актов суда был сформирован еще в Древнем Риме и воспринят во всех правовых системах мира. Россия не была исключением. Ее судебная система традиционно состояла из трех ступеней, по которым дело в результате обжалования решения восходило вплоть до высшего суда. Окончательное формирование системы произошло в 1864 г., когда в Судебных уставах нашло отражение правило разрешения дела в двух судебных инстанциях — в первой и апелляционной и было предусмотрено «рассмотрение кассационным порядком окончательных решений судебных мест, в случае явного нарушения или неправильного применения закона»².

Современным российским образцом в формировании инстанционного рассмотрения дел по первой инстанции и в проверочных производствах стали арбитражные суды. Именно они, хотя и не сразу, предоставили лицам, участвующим в деле, возможность последовательного обжалования судебных актов в вышестоящие арбитражные суды. Окончательное оформление арбитражной судебной вертикали произошло в 2003 г. с созданием окружных арбитражных апелляционных судов.

Основой обсуждаемой инициативы стали как многолетний положительный опыт функционирования арбитражных судов, так и теоретически обоснованные предложения ученых-процессуалистов о необходимости реформирования устройства судов общей юрисдикции. Представляется важным не допустить ошибок при решении ряда важных вопросов, среди которых: а) определение полномочий этих судов (исключительно проверка в апелляционном, кассационном порядке обжалованных лицами, участвующими в деле, судебных постановлений); б) определение судебных округов и их состава (видимо, для удобства населения это будут те же округа, где действуют соответствующие апелляционные и кассационные арбитражные суды); в) конкретизация содержания процессуальной деятельности суда кассационной инстанции (было бы правильным унифицировать регулирование кассационного производства (первая кассация) по образцу АПК РФ).

Положительно оценивая саму инициативу по реформированию системы судов общей юрисдикции, нельзя согласиться с распределением ролей между

² Подробнее см.: Великая реформа: к 150-летию Судебных уставов: в 2 т. Т. 1: Устав гражданского судопроизводства / под ред. Е.А. Борисовой. М., 2014.



будущими судами. Опыт обжалования не вступивших в законную силу судебных постановлений позволяет утверждать, что областные и равные по компетенции суды так и не смогли (в силу разных объективных и субъективных причин) стать апелляционными судами, осуществляющими повторное рассмотрение дела по существу. При этом им (судам) неплохо удается осуществление кассационной функции. В связи с этим было бы целесообразнее оставить областным и равным по компетенции судам полномочия по кассационной проверке судебных постановлений (первая кассация), а полномочия по апелляционной проверке передать апелляционным окружным судам. Такой подход наилучшим образом обеспечивает право на доступ в суд, доступность правосудия по гражданским делам. Удаленность судов от населения, плохое состояние дорог, проблемы с оказанием транспортных услуг населению, очевидно, создадут препятствия³ для реализации права на судебную защиту.

Предлагаемое создание окружных апелляционных судов для осуществления деятельности по проверке решений областных и равных судов, несомненно, позволит разгрузить Верховный Суд РФ, но не решит существующих проблем апелляции.

Областные и равные по компетенции суды, осуществляя полномочия суда первой (в 2013 г. было рассмотрено 5,3 тыс. дел, в 2014 г. — 6,8 тыс. дел) и апелляционной (в 2013 г. было рассмотрено в апелляционном порядке 566,6 тыс. дел по жалобам на решения районных судов, в 2014 г. число гражданских дел, поступивших на апелляционное рассмотрение, увеличилось на 2,4% и составило 580,1 тыс. дел) инстанций, а также полномочия суда апелляционной инстанции по проверке своих судебных решений и определений вынесенных по заявлениям о присуждении компенсации (около 1,8 тыс. апелляционных производств) сохраняют существующую нагрузку, а следовательно, и имеющиеся проблемы апелляционного производства.

Принимая во внимание, что в областные и равные им суды в 2014 г. поступило на рассмотрение в кассационном порядке 118 тыс. кассационных жалоб и представлений по делам районных судов и мировых судей, можно предположить, что именно кассационные полномочия, причем применительно к судебной нагрузке и практике рассмотрения кассационных жалоб (а этот опыт составляет не одно десятилетие), наиболее характерны для судов этого уровня и наилучшим образом отвечают потребностям заинтересованных в судебной защите лиц.

Инициатива реформирования системы судов общей юрисдикции хороша, но требует вдумчивого подхода для ее претворения в жизнь. Целями развития судебной системы на 2012–2020 гг. являются повышение качества осуществления правосудия, а также совершенствование судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Для достижения указанных целей предполагается решить ряд задач, среди которых: обеспечение

³ См., напр.: Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в 2015 г. URL: <http://pravo.khv.ru/sites/files/pravo/docs/doklad/doklad2015.pdf> (дата обращения: 25.11.2016).



ЛЕОНИД ГОЛОВКО

заведующий кафедрой
уголовного процесса,
правосудия и
прокурорского
надзора МГУ
им. М.В. Ломоносова,
доктор юридических
наук, профессор

доступности правосудия, создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение независимости судебной власти. Исходя из этого, а также помня о том, что право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме, а правосудие по своей сути может признаваться таковым, только если оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах⁴, и надо решать вопрос о реформе системы судов общей юрисдикции.

— В последнее время Верховный Суд РФ буквально фонтанирует инициативами. Не успеваешь опомниться после одной, как возникает другая (судебный штраф, тотальная декриминализация, уголовный проступок, суды присяжных в районных судах и т.п.). Иногда даже возникает ощущение, что речь идет об органе не судебной, а законодательной власти, нацеленном не столько на правоприменение, сколько на правотворчество, причем перманентное.

Что касается новейшей инициативы о создании апелляционных и кассационных окружных судов в системе судов общей юрисдикции, то все началось еще с принятия в декабре 2010 г. пакета федеральных законов, вступивших в силу для гражданских дел с 1 января 2012 г., а для уголовных — с 1 января 2013 г.⁵ Идея была понятна: ввести полноценную апелляцию классического типа по всем гражданским и уголовным делам, отказавшись от так называемой советской кассации, где не было полноценного повторного судебного следствия (исследования доказательств). Но одновременно законодатель не предусмотрел никаких реформ судостроительства (дескать, дорого), постаравшись вписать новую инстанционную логику в старую судебную систему. В результате апелляционной инстанцией стал даже Верховный Суд (если по первой инстанции дело рассмотрено на уровне областных и т.п. судов), т.е. между первой и второй (апелляционной) инстанциями возник территориальный разрыв, иногда доходящий до тысяч километров (если, допустим, первая инстанция находится во Владивостоке, а вторая — в Москве). Это, конечно, абсурдно, особенно для уголовных дел, где часто нужно посмотреть в глаза свидетелю, обвиняемому или потерпевшему или потрогать руками вещественное доказательство. Верховному Суду нельзя быть апелляционной инстанцией еще и по другой причине: как он тогда должен проверять применение норм права нижестоящими судами (первой и апелляционной инстанций) в кассационном (надзорном) порядке, если сам же является одной из таких инстанций (апелляционной)?

Поэтому изначально было понятно, что реформа 2010 г. от идеала далека и может рассматриваться лишь как переходная. Стратегически вариантов

⁴ См.: Постановления КС РФ от 02.02.1996 № 4-П; от 03.02.1998 № 5-П; от 05.02.2007 № 2-П.

⁵ Федеральные законы от 09.12.2010 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» и от 29.12.2010 № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».



дальнейшего развития было два. Первый сводился к тому, чтобы превратить существующие областные и т.п. суды в полноценную апелляционную инстанцию, отнеся все дела, подсудные им сегодня по первой инстанции, к компетенции районных судов. Основным камнем преткновения здесь являются суды присяжных, действующие именно на уровне областных и т.п. судов. Второй вариант сводился к организации совершенно новых апелляционных судов общей юрисдикции по типу арбитражных. Здесь споры касались в основном того, должна ли кассация (она же тогда надзор) быть сосредоточена в Верховном Суде в соответствии с принципом единства кассационной (кассационно-надзорной) инстанции (европейская система) или необходимы автономные кассационные окружные суды, стоящие над апелляционными и оставляющие Верховный Суд в виде специальной и неизвестной в Европе четвертой надзорной инстанции (постсоветская арбитражная система).

Поначалу возникло впечатление, что законодатель идет именно по первому пути, чем в значительной мере и объясняется его интерес к созданию судов присяжных на районном уровне (см. Федеральный закон от 23.06.2016 № 189-ФЗ, вступающий в силу с 1 июня 2018 г.). Но в течение буквально нескольких месяцев концепция изменилась (если она, конечно, вообще была). Нам объявили, что развитие пойдет по второму варианту, при этом ничего не сказав о том, собирается ли кто-то реализовывать предыдущую инициативу о судах присяжных, которая, к слову, также требует колоссальных финансовых и инфраструктурных усилий (даже подавляющее большинство зданий районных судов для судов присяжных не приспособлено, не говоря уже о других серьезных организационных проблемах).

Можно ли сказать, что законодатель, точнее Верховный Суд в роли законодателя, сделал окончательный выбор, невзирая на его очевидные процессуальные издержки (двойная кассация, невозможность разграничить кассацию и надзор, чрезмерная множественность судебных инстанций, далекая от идеалов Судебной реформы 1864 г. и т.п.)? Вряд ли. Инициатива выглядит слишком сырой и ситуативной. Скажем, уже сейчас изумляет, что предполагается создать пять апелляционных и девять кассационных судов, т.е. специальных кассационных (вышестоящих) инстанций будет больше, чем апелляционных (нижестоящих). В кулуарах поговаривают, что реформаторы объясняют данную странность тем, что апелляционной инстанцией по отношению к районным судам по-прежнему будут выступать областные и т.п. суды, т.е. окружные апелляционные суды будут рассматривать апелляции исключительно на те решения, которые вынесены по первой инстанции все теми же областными судами. Таких дел немного, тогда как в окружные кассационные суды станут направляться все дела, в независимости от того, где они прошли апелляцию (в областных или специальных апелляционных судах). Допустим. Но как это будет выглядеть на практике? Дело, рассмотренное по первой инстанции во Владивостоке, будет направляться на апелляцию, скажем, в Новосибирск, пролетая Хабаровск, Иркутск и т.п. Побывав в Новосибирске, мы будем возвращаться на кассацию, условно говоря, в Хабаровск (над которым уже пролетали). А затем из Хабаровска полетим в Москву в Верховный Суд на вторую кассацию и надзор, пролетая над Новосибирском (где тоже уже побывали). Получается некая зигзагообразная судебно-инстанционная система — новое

слово в мировой юридической практике, где приняты судебные пирамиды, а не зигзаги (в том числе в территориально много более компактных странах).

Доводить до логического завершения реформу 2010 г. нужно. Но спокойно, компетентно, без зигзагов и излишнего ведомственного рвения. Пока это не получается.



АЛЕКСАНДР БОННЕР

профессор кафедры
гражданского и
административного
судопроизводства
Университета
им. О.Е. Кутафина
(МГЮА), доктор
юридических наук,
заслуженный деятель
науки РФ

— К инициативе В.М. Лебедева в принципе следует отнестись положительно, но достаточно спокойно. Дело в том, что, по мысли Председателя ВС РФ, по крайней мере в том виде, в котором она излагается журналистами, проектируемые окружные апелляционные суды должны рассматривать жалобы исключительно на решения, принятые по первой инстанции областными и им соответствующими судами. Таких дел сравнительно немного, и в огромной массе гражданских и уголовных дел, разрешаемых российскими судами, особой погоды они не делают. К тому же квалификация судей этих судов вряд ли будет выше квалификации судей ВС РФ, которые рассматривают такие дела в настоящее время. Зато, что вполне естественно, снизится нагрузка на судей ВС РФ. Что же касается окружных кассационных судов, то здесь главный вопрос будет заключаться в том, кто и какими методами будет в них работать. Если существующие методы работы судов кассационной инстанции не изменятся, то будет трудно ожидать особого прока от этого новшества (кроме определенной разгрузки областных и им соответствующих судов). К сожалению, и юристам, и простым гражданам прекрасно известно, что кассационные жалобы в областных судах и в ВС РФ практически не читают, а, за редким исключением, дают на них стандартные ответы об отсутствии оснований для передачи дела на разрешение суда кассационной инстанции.

Таким образом, предлагаемые В.М. Лебедевым новеллы в чистом виде являются паллиативными. Они призваны скорее имитировать бурное развитие судебной реформы, хотя, рассуждая чисто теоретически, способны принести некоторую пользу. В то же время думается, что от разговоров о судебной реформе и мелких, а то и сомнительных шажков в этом направлении (чего стоит, например, принятие КАС РФ, запутавшего и судей, и граждан) давным-давно пора переходить к делу.

Из чего, на мой взгляд, должна складываться реальная, а не бумажная судебная реформа? Она должна предусмотреть одновременное и энергичное решение ряда разнообразных, но взаимосвязанных проблем, включающее в себя существенные законодательные, организационные, кадровые (подбор, обучение, расстановка кадров, повышение квалификации судей и технических сотрудников, создание нормальных условий для их работы и др.), хозяйственные и иные аспекты.

В частности, областные и им соответствующие суды выполняют ряд весьма важных, разнообразных и отчасти противоречащих друг другу функций. Это — разрешение гражданских, уголовных и административных дел в качестве судов первой, апелляционной и кассационной инстанции. Верховный



Суд РФ также выполняет функцию суда надзорной инстанции. Кроме того, де-факто названные суды выполняют и функцию судебного управления. А в условиях плохо поддающейся лечению и известной еще с советских времен болезни, именуемой «борьба за стабильность судебных актов», это не может не привести к определенным негативным явлениям. Поэтому в ходе реальной судебной реформы вышеперечисленные разнородные функции следовало бы разделить. В частности, функцию судебного управления целесообразно было бы передать Минюсту России и его региональным управлениям, а функцией осуществления правосудия по гражданским, уголовным и административным делам наделить в соответствии с определенной законом подсудностью и стадиями процесса областные и им соответствующие суды, а также окружные суды апелляционной и кассационной инстанций. Тогда принцип независимости судей и подчинения их только закону соблюдался бы в значительно большей степени.

Далее. В соответствии с Концепцией федеральной целевой программы «Развитие судебной системы на 2013–2020 годы» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2012 № 1735-р) намечено строительство, приобретение и реконструкция 1 тыс. зданий для судов. Это хорошо, но 1 тыс. — явно мало. Ведь некоторые из зданий, где ныне располагается российская Фемида, исходя из их размеров и технического состояния, впору назвать не дворцами или домами, а скорее хижинами правосудия. В первую очередь это относится к некоторым судам, функционирующим в сельской местности. Разумеется, реализация перечисленных и иных проблем во многом связана с финансами. Конечно, здесь есть большие сложности, особенно на данном этапе развития нашего государства. Однако представляется, что найти деньги на проведение судебной реформы вполне реально, в каком-то смысле можно даже сказать, что они валяются под ногами. Например, никто не может объяснить, чем вызвана необходимость переезда ВС РФ в Петербург и потребность несения в связи с этим колоссальных расходов. К слову, по некоторым данным, расходы, связанные с переездом в Северную столицу КС РФ, были сопоставимы с годовым бюджетом нашего здравоохранения. А Председатель ВС РФ, особенно в России, должен быть крупной политической фигурой, которая может не только соглашаться, но и спорить с принимаемыми на высшем уровне решениями, конечно, при условии аргументированного обоснования своей точки зрения.

Кроме того, довольно большие резервы, как мне кажется, заложены и в институте судебных расходов. Сейчас размеры госпошлины, по существу, ничтожны. А ведь речь идет об услуге, оказываемой гражданам и юридическим лицам. Институт судебных расходов, но исключительно по гражданским и арбитражным делам, по идее должен выполнять функции (а) частичной компенсации государству расходов по содержанию судебной системы и — по возможности — (б) предотвращения необоснованных обращений за судебной защитой. К сожалению, сегодня ни одна из этих функций, в сущности, не выполняется.



ВЛАДИМИР ЯКОВ

заведующий кафедрой
гражданского процесса
УрГЮУ, доктор
юридических наук,
профессор

— Сама по себе инициатива интересна и ожидаема, поскольку позволит более четко разграничить полномочия судов общей юрисдикции разного уровня, обеспечить большую их специализацию на определенной судебной функции — апелляции и/или кассации. Такая реформа была реализована в системе арбитражных судов в конце 1990-х — начале 2000-х гг. путем создания отдельной системы сначала кассационных, а затем апелляционных судов и доказала свою эффективность. Важный аспект создания отдельных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции — большая независимость от соответственно судов первой и апелляционной инстанций, поскольку сегодня областные суды осуществляют одновременно три судебные функции — первой инстанции, апелляции в отношении районных судов и первой кассации. Концентрация судебных функций в нескольких апелляционных и кассационных судах позволит более успешно координировать и обеспечить единство судебной практики.

Главный вопрос: как реформа будет совершена в деталях? Что касается апелляции в отношении решений областных судов, вынесенных ими по первой инстанции, то следует отметить, что их компетенция в этой части в ст. 26 ГПК была существенно сужена за последние несколько лет. Но даже если так, будет ли достаточно пяти окружных апелляционных судов? Вопрос сложный, зависящий в том числе от экономических возможностей государства. Вероятно, развитие электронного правосудия по аналогии с арбитражным процессом позволит обеспечить доступ к апелляционным судам на территории всей страны.

Если же говорить о создании девяти окружных кассационных судов, то возникают как минимум следующие основные вопросы: в отношении судебных актов судов какого уровня будут осуществляться кассационные полномочия? сохранятся ли кассационные полномочия президиумов областных судов (в логике предлагаемой реформы — нет, поскольку эти девять судов и должны стать первой кассационной инстанцией)? сохранится ли принцип приемлемости при принятии кассационных жалоб или возможен переход к принципам работы окружных арбитражных судов (первой кассации в арбитражном процессе)? Возможно, стоит обсудить вопрос о расширении оснований для принятия кассационных жалоб в создаваемых кассационных судах по аналогии с правилами АПК РФ при условии установления некоторых ограничений для подачи таких жалоб (например, путем введения имущественного ценза, ограничивая допустимость принятия жалобы ценой иска и/или размером требований).

Еще вопрос: сохранится ли в целом пятиинстанционная судебная система, когда над судом первой инстанции существует четыре проверочных инстанции? Понятно, что возбудить производство во второй кассации и надзорной инстанции крайне сложно, но сама по себе возможность пересмотра не способствует реализации принципа правовой определенности.

Что еще заставляет задуматься — это вопрос об апелляции в отношении решений мировых судей. Сегодня в России более 2 тыс. районных судов, соответственно, более 2 тыс. апелляционных судов. Какова будет степень координации апелляционной практики в части судебных актов мировых судей?



Возможно, стоит передать соответствующие апелляционные полномочия областным судам, что позволит им сосредоточиться на осуществлении только апелляционных полномочий.

Это самый минимум вопросов, которые ставит новая судебная реформа. Остается подождать дискуссий и решений на Всероссийском съезде судей, которые позволят лучше понять и увидеть будущее нашей судебной системы.



СЕРГЕЙ АФАНАСЬЕВ

заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, федеральный судья в отставке, профессор, доктор юридических наук

— Предлагаемые Верховным Судом РФ структурные изменения судебной системы в той ее части, которая касается деятельности судов общей юрисдикции, на самом деле находятся в плоскости корреляции организационных и процессуальных моментов. Если внимательно проанализировать слова Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева, то станет понятно, что намечается сделать примерно следующее. Во-первых, в известной степени заимствовать и распространить опыт построения системы арбитражных судов на суды общей юрисдикции (вертикаль власти арбитражных судов выстроена по вполне ясной и экстерриториальной схеме, за исключением первой инстанции). Во-вторых, в задачи пяти апелляционных окружных судов, которые планируется сформировать, будет входить пересмотр не вступивших в законную силу актов, вынесенных по первой инстанции судами субъектов Российской Федерации, в то время как девять кассационных окружных судов займутся проверкой законности и обоснованности решений и приговоров, приобретших такую силу. Другими словами, это дела, перечисленные законодателем в ст. 26 ГПК, ст. 20 КАС и ч. 3 ст. 31 УПК РФ, по итогам урегулирования которых сегодня апелляционная жалоба подается в соответствующую коллегию Верховного Суда РФ. При этом, видимо, кассационные окружные суды возьмут на себя ту функцию, которую ныне выполняют президиумы Верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения. В-третьих, первые два пункта повлекут за собой реформативное изменение апелляционной инстанционной деятельности Верховного Суда РФ при сохранении взаимосвязанной политико-правовой установки — второй кассации в лице судебных коллегий Верховного Суда РФ (по гражданским, уголовным, административным делам).

Среди плюсов реформирования судебной системы можно назвать то, что оно в большой мере будет способствовать реализации принципов самостоятельности судов и независимости судей, закрепленных в ст. 5 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», поскольку апелляционные и кассационные окружные суды административно-территориально *дистанцированы* от влияния региональных политических, экономических и прочих элит. По сути, предполагается учредить новую более автономную пространственную модель системы судов общей юрисдикции. Кроме того, она позволит оперативно и гибко обеспечивать синхронизацию и единство судебной практики за счет выраженной концентрации получаемых материалов, а также значительно разгрузить Верховный Суд РФ, на который в настоящее время возложен большой объем работы, связанный с рассмотрением и разрешением апелляционных и кассационных жалоб.

Вместе с тем очевидно, что в ходе практической реализации идеи основания окружных судов нужно обращать первоочередное внимание не на правовые, финансовые или технические трудности, которые неизбежны в подобных ситуациях, а на главное: формирование округов и учреждение надлежащих судов обязано учитывать интересы граждан и организаций, гарантировать им институциональный, процессуальный, территориальный, информационный и иной доступ к правосудию, равно как и гарантировать их право на реальное справедливое судебное разбирательство (его международные и национальные стандарты хорошо известны специалистам) и все, что его сопровождает. Вопросы качества и оптимизации работы отечественных судов не являются самоценными, они должны находиться в тесной связи с проблемой доступности правосудия по гражданским, уголовным и административным делам. В этом контексте вполне можно было бы обсудить, в частности, допустимость учреждения судебных присутствий окружных судов, помня о географическом масштабе страны, сокращение общих и специальных процессуальных сроков прохождения дел, модификацию сложившихся правил апелляции и кассации, а также иные ключевые аспекты в целях наиболее полного выполнения требований Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».



СЕРГЕЙ ПАШИН

профессор
Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»,
кандидат юридических
наук, федеральный
судья в отставке

— Несовпадение судебных округов с границами районов и областей имеет принципиальное значение для ослабления неправовых связей судейского начальства с местными чиновниками. Идея нарезки судебных округов вне рамок существующего административно-территориального деления страны была высказана в Концепции судебной реформы 1991 г. и частично реализована впоследствии в системе арбитражных судов.

Однако Председатель ВС РФ предлагает нечто иное: уменьшить число апелляционных и кассационных звеньев. Речь идет о перераспределении власти внутри судебной пирамиды, укреплении вертикальных начал в судебной политике. Региональные суды теряют часть своей компетенции, которая переходит к новым, приближенным к Верховному Суду и зависящим от него организационно, финансово и процессуально учреждениям. Вместо осуществления правосудия в проверочных стадиях процесса областным судам будет предложена техническая работа по постановке заседаний в студиях видео-конференц-связи.

Принятие данного предложения затруднит доступ граждан к правосудию и сведет на нет непосредственность исследования доказательств. Организация проверочных инстанций в арбитражных судах, работающих в основном с бумагами, не может служить примером для судопроизводства по обычным гражданским и уголовным делам, где правосудие немыслимо без допроса свидетелей и живого общения со сторонами тяжбы. В новых судах неизбежно образование прослойки своих адвокатов, которые не столько бьются за интересы мимолетных клиентов, сколько придают своим присутствием и гладкими речами видимость законности бесперебойному «отписыванию» дел.



Рациональное зерно в предложениях, однако, имеется. Например, возможно сокращение непомерно разросшегося Верховного Суда и перевод проверочных инстанций этого органа с высвободившимся персоналом из столиц в два-три десятка окружных судов, приближенных к населению страны.



МАЛХАЗ ПАЦИЯ

партнер Первой коллегии адвокатов г. Москвы, ведущий научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук

— Инициатива в принципе заслуживает поддержки. Хотя пока нет реализованной законодательной модели, оценки могут быть только предварительные. А для более точных оценок нужно знать все нюансы.

Позитив, прежде всего, связан с тем, что институциональная самостоятельность проверочных судов сама по себе оказывает положительное воздействие на характер и результаты проверочной деятельности. Это связано в том числе и с человеческим фактором. Работая в одном суде, даже в различных инстанциях, гораздо труднее сохранять объективность и беспристрастность в отношении коллег, с которыми встречаешься практически каждый день. Второй (хотя по значимости, возможно, и первый в наших условиях) плюс связан с возрастанием степени свободы окружных судов от влияния местных и региональных элит. В то же время понятно, что институциональная автономность проверочных судов сама по себе панацеей не является.

Что касается негатива, то, возможно, основное, что видится и, соответственно, требует учета, это вероятные сложности, связанные с сохранением доступности проверочных инстанций судов общей юрисдикции для лиц, обращающихся за судебной защитой. Ведь по общему правилу это физические лица, для которых в силу многих причин (экономических, правовых и т.д.) аспект доступности суда должен особо просчитываться, чтобы судебная система реально была защитником правой стороны. Впрочем, учитывая распространение Интернета, внедрение электронных моделей взаимодействия судов и тяжущихся, многие проблемы в этом плане решаются гораздо легче.



ЮЛИЙ ТАЙ

управляющий партнер
адвокатского бюро
«Бартолиус», кандидат
юридических наук

— Информация Председателя ВС РФ об очередном этапе судебной реформы, конечно, может считаться достаточно достоверной и реальной к исполнению, но, как говорится, дьявол кроется в деталях. Поэтому, исходя из объема раскрытой в настоящий момент информации об изменениях, невозможно однозначно высказаться и точно спрогнозировать их последствия.

С одной стороны, обнадеживают мотивы, сообщенные В.М. Лебедевым: «Реформа даст больше гарантий независимости судей и объективности. Инстанции разные, но суд-то — один коллектив. Поэтому резонно каждую инстанцию разделить, чтобы она была самостоятельной». Иначе говоря, если цель реформы — сделать апелляционные и кассационные суды более независимыми и недосигаемыми для региональных элит субъектов Федерации, а также оградить их от «человеческих связей» с судьями первой инстанции, которые воплощаются в известную формулу «ворон ворону глаз не выклюет», то это несомненное благо. Такая задача полезна, своевременна, давно ожидаема и востребована как юридическим сообществом, так и простыми гражданами.

С другой стороны, если при реализации реформы вертикаль судебной власти еще более окрепнет, забронзовеет, а фактическая (территориальная) доступность судов для граждан уменьшится, если гарантии прав на эффективную судебную защиту из-за перегруженности (всего девять (!) кассационных судов на всю Российскую Федерацию) также уменьшатся, а защита прав частных лиц станет совсем иллюзорной, то, перефразировав слова легендарного спортивного комментатора Н. Озерова, мы скажем: «Таких реформ нам не надо!» Возможным решением указанного противоречия является оптимальное количество судей в соответствующих судах, т.е. количество, зависящее от реальной нагрузки в той или иной местности. Заранее точное количество дел спрогнозировать невозможно, но благодаря судебной статистике можно создать оптимальное распределение судей по судам.

Немаловажное значение, безусловно, имеет и процессуальное право (как писаное, так и неписаное). Ведь от того, в каком объеме, в какой процедуре, с какими пределами полномочий осуществляется работа проверочной инстанции, во многом зависит количество человеко-часов, которое потребуется для качественного рассмотрения жалоб, если, конечно, это настоящее рассмотрение, а не конвейерная штамповка.

Реформирование арбитражных судов в два этапа, когда сначала в 1995 г. были созданы 10 федеральных окружных судов, а потом в 2004–2006 гг. — 20 апелляционных (номерных) судов, наглядно продемонстрировало, что выведение проверочных инстанций на надрегиональный уровень значительно увеличивает независимость как судов, так и судей, причем как от местных властей, так и от общественного мнения (порой ангажированного) в регионе, в котором находится суд первой инстанции. Кроме того, судьи в окружных судах в принципе психологически чувствуют себя по-настоящему федеральными судьями, т.е. смотрят на споры и конфликты с высоты всей страны, а не местечково. А эта внутренняя независимость и в правильном смысле отстраненность позволяет достичь основных целей истинного правосудия и верховенства права. Являясь уже 15 лет практикующим адвокатом, почти живущим в судах, я,



к сожалению, не имею возможности идеализировать имеющуюся ситуацию, но абсолютно убежден, что в случае, если бы судьи всех трех инстанций арбитражных судов находились в одном здании, под руководством одного председателя, питаясь в одной столовой, дружа семьями или домами, то она была бы гораздо хуже.

В настоящее время в судах общей юрисдикции (за редким исключением), особенно если речь идет о существенном противостоянии с местными властями, реализация права на законное и справедливое правосудие порой характеризуется классической фразой: «Оставь надежду, всяк сюда входящий». Когда речь идет о споре между «простыми смертными», возникает другая проблема: если первая инстанция по любым причинам ошиблась, то шансы на отмену этого незаконного судебного акта чрезвычайно малы, а порой и просто призрачны.

Что уж говорить о количестве отмен судебных постановлений в порядке кассационного пересмотра? Оно, что называется, находится в пределах статистической погрешности. Разумеется, я не утверждаю, что судьи апелляционной инстанции специально ходят и упрашивают своих коллег не отменять их акты. Здесь работают намного более тонкие психологические, культурные, ведомственные и прочие механизмы.

Кстати, небольшое количество судов проверочных инстанций, помимо рисков непомерной перегрузки судей делами, имеют и положительный момент: они создают больше надежд и предпосылок на установление единообразной практики, чтобы не было ставропольского, тамбовского, иркутского и хабаровского правосудия, а было одно — российское.

Это может показаться трюизмом, но ключевое значение для предreshения вопроса о шансах на успех судебной реформы, конечно же, имеет кадровый вопрос: «А судьи кто?» Даже в целом позитивный опыт реформы в арбитражных судах показал, что качество судей вновь созданных судов проверочных инстанций далеко не во всех случаях было оптимальным. В одних случаях набирались не лучшие (не самые опытные, уважаемые, мудрые судьи из первой инстанции), в других — претенденты просто пытались любым путем покинуть свой родной суд (из-за конфликтов и других нелицеприятных ситуаций). Иногда назначение было обусловлено махровым nepотизмом, когда судьей кассационной или апелляционной инстанции назначался юрист, только формально отвечающий требованиям закона, без опыта, без способностей, без морального и интеллектуального права «судить судей». По моему мнению, именно от того, насколько качественным и эффективным будет набор судей в новые апелляционные и кассационные суды, зависят на 90% результаты и последствия реформы.



**ДМИТРИЙ
СМОЛЬНИКОВ**

старший юрист
Бюро присяжных
поверенных «Фрейтак
и Сыновья», кандидат
юридических наук

— Выделение кассационных судов в системе судов общей юрисдикции убивает двух, а то и трех зайцев. Во-первых, продолжающаяся после создания единого высшего суда унификация процессуального законодательства рано или поздно потребует выбрать одну из моделей первой кассации: либо кассация с фильтром в виде судьи президиума суда субъекта (как сейчас в ГПК), либо безусловная кассация (как в АПК). В противном случае возникает вопрос о соблюдении равенства участников гражданского судопроизводства.

Действующие региональные президиумы просто были бы неспособны пойти по пути арбитражных судов, которые рассматривают небольшое число дел. Так, в прошлом году в суды общей юрисдикции поступило более 500 тыс. жалоб (из них около 264 тыс. — по гражданским делам), а рассмотрено по существу — около 19 тыс. (из них 7,4 тыс. — по гражданским спорам). Остается надеяться, что выделение кассационных судов изменит модель первой кассации в судах общей юрисдикции.

Во-вторых, создание межрегиональных кассационных судов лучше достигает цели укрепления судебской вертикали, поскольку практика областных судов давно славится многообразием. Небольшое число пересматриваемых Верховным Судом РФ дел не помогают навести порядок в правоприменении и устранить многие явно одиозные подходы в региональных судах. Наконец, создание новых судов всегда позволяет обновить кадровый состав.

Тем не менее остаются вопросы, от решения которых будет зависеть оценка предлагаемой реформы. Смогут ли девять кассационных судов справиться с 500 тыс. жалоб? Ведь десять арбитражных судов округов в 2015 г. рассмотрели лишь около 100 тыс. жалоб (плюс 1,8 тыс. жалоб были рассмотрены в Суде по интеллектуальным правам). Если же в судах общей юрисдикции по-прежнему останется кассация с фильтром, то эффект от судебной реформы будет намного слабее.

Создание апелляционных судов, очевидно, направлено на разгрузку Верховного Суда РФ. Но не означает ли это, что в скором времени (например, после переезда в Санкт-Петербург) высшая судебная инстанция захочет лишиться себя и функции суда второй кассации?