Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I)

МОМОТОВ Виктор Викторович, председатель Совета судей Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации, высший квалификационный класс судьи, доктор юридических наук, профессор

121260, Россия, г. Москва, ул. Поварская, 15

E-mail: viktormom@mail.ru

Верховным Судом Российской Федерации инициирована масштабная судебная реформа, призванная модернизировать существующую модель правосудия в соответствии с новыми запросами гражданского общества и современными стандартами правового развития. Эта реформа представляет собой комплексную систему мер, затрагивающих судоустройство, судопроизводство, а также правовой статус судей.

Цель исследования — концептуальное юридическое обоснование предложений высшей судебной инстанции по реформированию судоустройства и правового статуса судей. Задачи исследования: анализ исторического контекста предлагаемых изменений, оценка причин подготовки предложений по реформированию инстанционного устройства судов общей юрисдикции и развитию судейского корпуса, а также ожидаемых последствий реализации этих предложений.

При проведении исследования использованы системный, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический методы.

Отмечается, что создание структурно самостоятельных кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции объективно обусловлено современными стандартами судейской независимости, согласно которым «совмещение» нескольких судебных инстанций в рамках одного суда может породить сомнения в объективности и беспристрастности судей при рассмотрении апелляционных и кассационных жалоб. Обозначены позитивные последствия предлагаемых изменений, включающие повышение уровня правовой защищенности граждан в связи с концептуальным пересмотром модели кассационного правосудия и введением во вновь создаваемых кассационных судах общей юрисдикции системы «полной кассации». Комплексный подход к реформированию статуса судей должен охватывать все стадии профессионального развития судьи: до назначения на должность (совершенствование системы профессиональной подготовки судей); в период работы судьей (путем укрепления правовых и социальных гарантий судейской независимости); при прекращении полномочий (путем модернизации института дисциплинарной ответственности судей).

Ключевые слова: судебная реформа, Верховный Суд Российской Федерации, судоустройство, эффективность правосудия, судейский корпус.

The Russian Judicial Reform in 2018: Concept, Objectives, Content (Part I)

V. V. MOMOTOV, chairman of the Council of Judges of the Russian Federation, judge of the Supreme Court of the Russian Federation, judge of the highest qualification class, doctor of legal sciences, professor

15, Povarskaya st., Moscow, Russia, 121260

E-mail: viktormom@mail.ru

The Supreme Court of the Russian Federation initiated a large-scale judicial reform, designed to modernize the existing model of justice in accordance with the new demands of civil society and modern standards of legal development. This reform is a comprehensive system of measures that affect the judicial system, the judicial system and the legal status of judges.

The aim of the research is a conceptual legal substantiation of the proposals of the highest court instance on reforming the judicial system and the legal status of judges. The objectives of the study are to analyze the historical context of the proposed changes, to assess the reasons for the preparation of proposals for the reform of the courts of General jurisdiction and the development of the judiciary, as well as the expected consequences of the implementation of these proposals.

The study used the system, historical and legal, comparative legal, formal legal methods.

According to the results of the study, it is noted that the creation of structurally independent cassation and appeal courts of general jurisdiction is objectively conditioned by modern standards of judicial independence, according to which the «combination» of several courts within the same court may raise doubts about the objectivity and impartiality of judges when considering appeals and cassation appeals. The positive consequences of the proposed changes, including an increase in the level of legal protection of citizens in connection with the conceptual revision of the model of cassation justice and the introduction of the newly created cassation courts of General jurisdiction of the system of «full cassation». With regard to the development of the judiciary, attention is drawn to the fact that an integrated approach to the reform of the status of judges should cover all stages of the professional development of judges: before appointment (improvement of the system of professional training of judges), during the work of a judge (by strengthening the legal and social guarantees of judicial independence) and upon termination of powers (by modernizing the institution of disciplinary responsibility of judges).

Keywords: judicial reform, Supreme Court of the Russian Federation, judicial system, efficiency of justice, judicial corps.

DOI: 10.12737/art_2018_10_13

Введение. Одним из самых обсуждаемых вопросов, связанных с судебной властью, стала инициированная Верховным Судом Российской Федерации (ВС РФ) судебная реформа. Она представляет собой масштабную систему мер, направленных на повышение эффективности правосудия и доверия общества к судам.

Приходится констатировать, что далеко не все участники дискуссий о судебной реформе со стороны экспертного сообщества правильно понимают смысл и содержание предлагаемых изменений. Отсюда протекают тиражируемые в средствах массовой информации популистские лозунги противников судебной реформы, не учитывающие реалии российского правосудия, а порой свидетельствующие о том, что оппоненты попросту не ознакомились с текстом предлагаемых законодательных инициатив.

Нередко в адрес высшей судебной инстанции высказываются необоснованные замечания об отсутствии концепции судебной реформы. 8 декабря 2016 г. IX Всероссийский съезд судей принял постановление

«Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе»¹. Этот документ был опубликован сразу же после принятия, его содержание активно освещалось в СМИ, и экспертное сообщество имело возможность детально его изучить и обсудить, представить свои предложения и замечания на различных площадках.

В постановлении как раз и изложена та концепция реформирования судебной системы, которая предложена судейским сообществом. Она включает и создание кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, и сокращение круга гражданских дел, по которым обязательно составляются мотивированные решения, и профессионализацию судебного представительства, и другие меры, реализованные в законопроектах ВС РФ. Кроме того, в постановлении системно освещены вопросы совершенствования статуса

¹ Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2017. № 1.

судей, деятельности органов судеб-ского сообщества и организацион-ного обеспечения работы судов. Это весьма объемный документ, в кото-ром обосновывается концепция ре-формирования судебной системы.

Настоящее исследование пред-ставляет собой более развернутое обоснование концепции реформи-рования судебной системы и оценку конкретных мер, составляющих со-держание судебной реформы.

Для наиболее полного и объемного понимания концепции судебной ре-формы необходимо рассмотреть ис-торический контекст предлагае-мых изменений и историческую об-условленность инициатив высшей судебной инстанции. Также сле-дует подробно рассмотреть смысл каждой из этих инициатив в сфере судоустройства, совершенствова-ния процессуальных институтов, а также статуса судей.

Нельзя оставить без внимания и те предложения, которые пока не охвачены судебной реформой, но за-служивают обсуждения. Некоторые из этих предложений представля-ются обоснованными и перспектив-ными, другие являются ложными рецептами, но каждое из них за-служивает как минимум серьезного доктринального осмысления.

Судебная реформа в историче-ском контексте. Анализ историче-ского контекста этой реформы² по-зволяет прийти к следующим основ-ным выводам.

² Подробнее см.: *Лебедев В. М.* Верховному Суду России 90 лет // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 2—4; *Лазарев В. В.* Восприятие законодателем судебного права // Актуаль-ные проблемы экономики и права. 2016. № 2. С. 162—169; *Момотов В. В.* Судейское сооб-щество и его роль в развитии судебной си-стемы России // Судья. 2017. № 5. С. 9—12; *Томсинов В. А.* Судебная система Россий-ской Империи в XVIII — первой половине XIX в. (по материалам законодательных ак-тов). Статья первая // Вестник Московского университета (Серия 11. Право). 2016. № 3. С. 22—24.

Во-первых, реализуемая в на-стоящее время в Российской Фе-дерации судебная реформа — это третья полномасштабная реформа системы правосудия за историю на-шего государства. Первая реформа была начата в 1864 г. и заключалась в попытке создать в России само-стоятельную ветвь судебной вла-сти. Вторая судебная реформа про-ходила в 1990-е гг. и имела сход-ные цели — создание подлинно независимого суда, самостоятель-ного судейского сообщества и си-стемы судопроизводства, обеспе-чивающей высокий уровень пра-вовой защищенности граждан и организаций. Несмотря на непро-стые внешние условия, этих целей удалось достичь в беспрецедентно сжатые сроки: едва ли в мире най-дутся другие государства, где уда-лось сформировать независимый суд менее чем за десятилетие.

С 2014 г. в Российской Федерации последовательно реализуется тре-тья судебная реформа. В отличие от предыдущих современная судебная реформа не ставит своей целью соз-дание судебной власти. История по-казывает, что судебная власть в Рос-сии не только создана, но и состоя-лась в качестве важнейшего столпа государственного развития и обще-ственной стабильности. Сегодня по-ставлены иные задачи — обеспе-чить дальнейшее развитие право-судия, его модернизацию, повысить его качество и эффективность, обес-печить высокий уровень правовой защищенности граждан и органи-заций, доверия гражданского обще-ства к суду³.

Во-вторых, современная судеб-ная реформа инициирована самим судейским сообществом, что под-черкивает силу и самостоятель-ность российской судебной власти,

³ См.: Выступление Председателя Вер-ховного Суда Российской Федерации Вя-чеслава Михайловича Лебедева на IX Все-российском съезде судей // Судья. 2017. № 1. С. 2—8.

способность судейского корпуса к саморазвитию. Судейское сообщество не замыкается в себе, не бронзирует и не превращается в «застывшую лаву»: напротив, судьи осознают, что отечественная судебная система (как и любая другая) не является идеалом, и необходимо и далее совершенствовать правосудие. Возросшая законодательная активность Верховного Суда, реализуемая через постановления Пленума, привела к исторически закономерному результату — именно высшая судебная инстанция стала главной движущей силой судебной реформы.

В-третьих, судебная реформа представляет собой систему мер, объединенных общими целями, логикой и концепцией. Объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов в 2014 г.⁴ можно назвать стартом судебной реформы, а предложенные сегодня изменения логически продолжили этот начальный этап. На втором этапе судебной реформы предполагается осуществить реформу судостроительства, создав кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции. На третьем этапе необходимо модернизировать судопроизводство, с тем чтобы оно стало более эффективным, а также внести изменения в законодательство о статусе судей и об органах судейского сообщества, позволяющие вывести на новый уровень стандарты институциональной независимости суда и независимости каждого конкретного судьи⁵.

Последовательная и системная реализация предложенных изменений позволит сформировать модель

правосудия, которая будет пользоваться высоким доверием гражданского общества и соответствовать вызовам времени.

Реформирование судостроительства.

Первоочередная инициатива в рамках судебной реформы — создание кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции. С этой целью Верховным Судом РФ принято постановление Пленума от 13 июля 2017 г. № 28 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона “О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции”». Это самое масштабное структурное изменение судебной системы с конца прошлого века.

С чем связана эта инициатива? Для того чтобы понять причины предложенных изменений, необходимо рассмотреть существующий порядок обжалования судебных постановлений.

В настоящее время апелляционные жалобы на решения, принятые по первой инстанции районными и городскими судами, подаются в суды областного звена. При этом кассационные жалобы на эти судебные решения, а также на апелляционные определения областных и равных им судов, подаются в президиумы этих же судов областного звена.

Некоторые категории дел рассматриваются по первой инстанции не районными и городскими судами, а судами областного уровня. Это касается наиболее значимых и сложных дел, например уголовных дел об убийствах двух и более лиц, об обороте наркотических веществ в особо крупном размере и иных наиболее тяжких преступлений, наказания за которые, как правило, достигают пожизненного лишения свободы. Также в число этих дел входят

⁴ См. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

⁵ См.: Лебедев В. М. Выполнение решений IX Всероссийского съезда судей и приоритетные направления совершенствования судебной системы России // Судья. 2018. № 5. С. 4—6.

гражданские дела о международном усыновлении, дела, связанные с государственной тайной, административные дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей и другие категории дел. Апелляционные жалобы на решения по таким делам подаются в Верховный Суд РФ, который осуществляет и апелляционное, и кассационное, и надзорное производство по этим делам.

Кроме того, суды областного звена рассматривают апелляционные жалобы на промежуточные судебные решения по уголовным делам, принятые этими же судами (например, решения по вопросу о мере пресечения и ее продлении, о передаче дела по подсудности, о производстве на досудебной стадии следственных действий и др.).

Верховный Суд РФ полагает, что ситуация, при которой одни и те же дела рассматриваются в рамках одного региона, а тем более в одном и том же суде, противоречит высоким стандартам независимости правосудия. На современном этапе развития в России правового государства и гражданского общества необходимо реализовать принцип «один суд — одна инстанция», который обеспечивает максимальный уровень независимости судей. Ситуация, при которой вынесенное судьей решение проверяет его коллега из того же суда, в глазах общества выглядит неоднозначно и вызывает вопросы. Следует помнить о сформулированном еще в римском праве постулате “*Nemo debet esse iudex in propria causa*” (никто не может быть судьей в собственном деле), который является важным составным элементом принципа независимости судей.

В связи с этим Верховным Судом РФ предложено создать самостоятельные кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции. Кассационным судам будут переданы кассационные полномочия, которые сегодня реализуются президиумами судов областного звена,

а апелляционным судам — полномочия по рассмотрению апелляционных жалоб на судебные решения, принятые по первой инстанции судами областного уровня. Это позволит в рамках кассационного и апелляционного судопроизводства в максимальной степени реализовать принцип независимости судей.

Предлагаемый состав судебных округов, на которые будет распространяться юрисдикция создаваемых кассационных и апелляционных судов, основан на принципе экстерриториальности судебной власти, который известен российскому законодательству еще со времен Судебной реформы 1864 г., когда создавались окружные суды и вышестоящие по отношению к ним судебные палаты. Согласно этому принципу судебные округа не должны совпадать с административно-территориальным делением государства. Тем самым обеспечивается высокий уровень независимости судебных органов от лиц, которые на региональном уровне могут пытаться оказать влияние на отправление правосудия.

Верховным Судом РФ непрерывно ведется работа по поиску действенных механизмов судебной защиты, позволяющих в полной мере реализовать принцип законности во всех его проявлениях. Значительный шаг в этом направлении позволят сделать проекты федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в процессуальное законодательство в связи с созданием кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции. Решения о внесении таких инициатив в законодательный орган приняты постановлениями Пленума ВС РФ от 21 июня 2018 г. № 20 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправок к проекту федерального закона № 383208-7 “О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуаль-

ный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»», от 21 июня 2018 г. № 21 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с созданием кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции”» и от 21 июня 2018 г. № 22 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с созданием кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции”».

В частности, в связи с созданием новых апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции Верховным Судом предлагается существенно модернизировать модель кассационного правосудия, с тем чтобы она позволяла гражданам и организациям с большей эффективностью защищать свои права и законные интересы.

Пришло время изменить принципиальный подход к кассационному судопроизводству в судах общей юрисдикции. Сегодня в судах общей юрисдикции действует так называемая первая кассационная инстанция в президиумах судов областного звена, а также вторая кассационная инстанция в Верховном Суде РФ. Для того чтобы обратиться с кассационной жалобой в Верховный Суд, необходимо в первую очередь подать такую жалобу в президиум суда областного уровня.

При этом в российском процессуальном законодательстве предусмотрены две модели кассационного судопроизводства — так называемая полная кассация, в рамках которой суд кассационной инстанции рассматривает в судебном за-

седании все поступающие кассационные жалобы, и «выборочная кассация», в рамках которой кассационные жалобы предварительно изучаются судьями и проходят своего рода предварительный отбор. При «выборочной кассации» в судебном заседании рассматриваются не все кассационные жалобы, а только те, которые судья по итогам предварительного изучения признал обоснованными и подлежащими рассмотрению в судебном заседании.

По модели «полной кассации» сегодня функционируют арбитражные суды округов, а по модели «выборочной кассации» — президиумы судов областного звена общей юрисдикции. На практике подобная ситуация привела к тому, что в рамках подсистемы судов общей юрисдикции подача кассационной жалобы в суд областного звена нередко рассматривается как формальность, необходимая для дальнейшего обращения в Верховный Суд РФ. В связи с этим какого-либо серьезного значения институту «первой кассационной инстанции» участники многих споров в судах общей юрисдикции не придают.

На наш взгляд, «первая кассационная инстанция» должна стать реальным механизмом правовой защиты и обеспечения принципа законности при рассмотрении дел судами общей юрисдикции; она должна рассматриваться гражданами и организациями не как предварительный этап, предшествующий подаче жалобы в Верховный Суд, а как полноценная судебная инстанция, способная эффективно устранять допущенные нижестоящими судами нарушения закона. Поэтому Верховным Судом РФ сформулированы предложения, согласно которым новым кассационным судам общей юрисдикции предстоит рассматривать кассационные жалобы не по существующей сегодня в судах областного уровня модели «выборочной кассации», а по модели «полной кассации», при ко-

торой каждая кассационная жалоба будет рассмотрена по существу. Это позволит уже на стадии «первой кассационной инстанции» устранить большую часть нарушений закона, допускаемых нижестоящими судами.

Законопроектами, оформляющими создание кассационных и апелляционных судов, предусмотрено коллегиальное и единоличное рассмотрение гражданских и административных дел судами апелляционной и кассационной инстанций. При этом действует презумпция коллегиального рассмотрения дел в апелляционной и кассационной инстанциях. Однако в прямо предусмотренных законом случаях такое рассмотрение может осуществляться в единоличном порядке.

В частности, согласно проекту единолично рассматриваются апелляционные жалобы: на решения мировых судей; решения, принятые в порядке упрощенного производства.

Аналогичное правовое регулирование уже предусмотрено действующим законодательством.

Также предлагается предусмотреть новый случай единоличного рассмотрения апелляционных жалоб — частные жалобы на промежуточные определения судов первой инстанции. Такие определения выносятся исключительно по процессуальным вопросам и не требуют оценки фактических обстоятельств дела, в связи с чем их проверка может эффективно осуществляться в единоличном порядке.

Законопроекты предусматривают единоличное рассмотрение кассационных жалоб: на судебные приказы; решения мировых судей и апелляционные определения районных судов; промежуточные определения судов первой инстанции; решения по делам, рассмотренным в порядке упрощенного производства.

Причины такого предложения состоят в том, что, как говорилось выше, апелляционные жалобы на решения мировых судей и реше-

ния по делам, принятым в порядке упрощенного производства, согласно действующему процессуальному закону рассматриваются в единоличном порядке. Было бы нелогично рассматривать апелляционные жалобы на эти решения в единоличном порядке, а кассационные жалобы — коллегиально.

Судебные приказы — это акты, принимаемые мировыми судьями. Поскольку закон предусматривает единоличное рассмотрение жалоб на решения мировых судей, неразумно предусматривать коллегиальное рассмотрение жалоб на судебные приказы, которые выносятся только по бесспорным требованиям. Проект также предусматривает рассмотрение в единоличном порядке частных жалоб на промежуточные определения судов первой инстанции, в связи с чем логичным является рассмотрение кассационных жалоб на эти же определения также в единоличном порядке.

В связи с созданием кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции предлагается внести коррективы в процедуру подачи и рассмотрения заявлений о восстановлении процессуальных сроков. В настоящее время заявления о восстановлении срока подачи «первой» кассационной жалобы в президиум суда рассматриваются судом первой инстанции. В свою очередь, заявления о восстановлении сроков подачи «вторых» кассационных жалоб в Верховный Суд восстанавливаются единолично судьями ВС РФ.

Предлагается унифицировать порядок подачи и рассмотрения заявлений о восстановлении процессуальных сроков, указав, что срок подачи жалобы в кассационный суд общей юрисдикции восстанавливается судьей этого суда единолично, а срок подачи кассационной жалобы в Верховный Суд — судьей ВС РФ единолично. Такой порядок в наибольшей степени обеспечивает защиту прав граждан и гарантирует объективность суда, рассматривающего за-

явление о восстановлении срока. Ситуация, при которой суд рассматривает вопрос о восстановлении срока подачи кассационной жалобы на собственное решение, может вызывать у сторон сомнения в объективности судьи. В связи с этим вопрос восстановления срока подачи кассационной жалобы предлагается передать в компетенцию кассационного суда общей юрисдикции.

Кассационная жалоба в кассационный суд общей юрисдикции согласно законопроектам подается через суд первой инстанции. Предложенный порядок подачи жалобы обусловлен введением полной кассации по всем категориям дел, в связи с чем каждая жалоба должна поступать в суд кассационной инстанции вместе с делом. Поскольку дело хранится в суде первой инстанции, в целях процессуальной экономии и сокращения сроков судопроизводства жалоба должна подаваться в этот же суд, который будет сразу же направлять ее вместе с делом в кассационный суд.

Кроме того, такой порядок подачи кассационной жалобы отвечает целям доступности правосудия. Сторона подает жалобу не в кассационный суд, который может располагаться в другом городе и в другом субъекте Федерации, а в суд районного или городского уровня. С учетом того, что все социально значимые споры (потребительские, жилищные, трудовые, пенсионные, кредитные и т. д.) рассматриваются по месту жительства гражданина, кассационные жалобы будут подаваться гражданами по месту своего жительства.

Особенностью уголовного судопроизводства согласно законопроектам является подача кассационной жалобы непосредственно в суд кассационной инстанции. В случае, если кассационная жалоба по гражданскому делу, поданная в кассационный суд общей юрисдикции, не соответствует требованиям к ее форме и содержанию, проектами преду-

смотрена возможность оставления жалобы без движения и установления срока для устранения имеющихся недостатков.

Сегодня такая возможность в гражданском процессуальном законодательстве отсутствует: кассационная жалоба, не соответствующая требованиям закона, сразу возвращается без рассмотрения. Возможность оставления жалобы без движения предусмотрена только для апелляционного судопроизводства. Проектом предлагается предусмотреть аналогичную процедуру и для кассационного судопроизводства, поскольку она в большей степени отвечает интересам заявителей. При этом учитывается позитивный опыт арбитражного судопроизводства, в рамках которого уже давно действует возможность оставления кассационной жалобы без движения.

Проектом предусмотрена дифференциация оснований для кассационной отмены судебных постановлений в кассационном суде общей юрисдикции и в Верховном Суде РФ.

В настоящее время такими основаниями для первой и второй кассаций являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

В проекте предлагается сохранить подобные основания отмены судебных постановлений только для Верховного Суда РФ.

Применительно к кассационным судам общей юрисдикции предложено предусмотреть иные основания для отмены судебных постановлений: несоответствие выводов суда, содержащихся в обжалуемом судебном постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным судом первой и апелляционной инстанций; нарушение либо неправильное применение норм ма-

териального права или норм процессуального права. Кроме того, предусматривается перечень безусловных оснований для отмены судебного постановления.

Таким образом, критерий существенности нарушения не предусмотрен для «первой кассации», а основания для отмены судебного постановления в «первой кассации» повторяют аналогичные основания для отмены судебного решения в апелляционном порядке (за исключением неправильного определения фактических обстоятельств, имеющих значение для дела, и недоказанности этих обстоятельств).

Предлагаемая дифференциация связана с двумя обстоятельствами. Во-первых, введение «полной кассации» в кассационных судах общей юрисдикции предполагает рассмотрение каждого дела по существу без «предварительного отбора» по каким-либо критериям, в том числе по критериям существенности нарушений. Такой процессуальный порядок означает необходимость проводить полную проверку законности каждого судебного постановления.

Во-вторых, одна из концептуальных идей, заложенных в основу судебной реформы, заключается в том, что первоочередная задача кассационных судов общей юрисдикции в рамках «первой кассации» — это исправление судебных ошибок, а первоочередная задача высшей судебной инстанции — обеспечение единообразия судебной практики.

При этом предлагаемая дифференциация улучшает положение граждан и организаций. Основания для отмены судебного постановления в «первой кассации» расширяются, а во «второй кассации» остаются в неизменном виде. Ни на одном уровне судебной системы не происходит сужения оснований для отмены судебных постановлений.

Порядок кассационного судопроизводства в Верховном Суде РФ в

целом остался неизменным, с двумя особенностями.

Во-первых, предлагается предусмотреть, что определение кассационного суда общей юрисдикции, принятое по жалобе на судебный акт мирового судьи, может быть обжаловано в Верховный Суд только в том случае, если этим определением обжалуемый акт мирового судьи отменен или изменен.

Эта особенность в целом соответствует действующему порядку кассационного обжалования актов мировых судей. В настоящее время последней инстанцией для обжалования решений мировых судей являются президиумы судов областного звена. В случае отказа в передаче кассационной жалобы на акт мирового судьи в президиум областного суда возможность дальнейшего обжалования акта мирового судьи отсутствует. И только в случае, если дело передано для рассмотрения в президиум, жалоба на постановление президиума может быть подана в Верховный Суд.

Таким образом, вопрос о возможности подачи в Верховный Суд жалобы по делу, рассмотренному мировым судьей, в настоящее время решается в зависимости от того, передавалась ли «первая кассационная жалоба» для рассмотрения по существу судом кассационной инстанции.

В связи с тем, что реформа предусматривает введение «полной кассации», этот критерий утрачивает свою актуальность — теперь на стадии первой кассации все кассационные жалобы рассматриваются по существу. В связи с этим предложен новый критерий — отмена либо изменение акта мирового судьи.

Во-вторых, предусматривается «полная кассация» по категориям дел, рассматриваемых по первой инстанции судами областного уровня. Кассационные жалобы по таким делам предлагается рассматривать в соответствующей коллегии Верховного Суда в судебном заседании с приглашением сторон. Это предло-

жение связано с особой сложностью и социальной значимостью дел, рассматриваемых судами областного уровня по первой инстанции.

В настоящее время возможность кассационного обжалования решений по таким делам не предусмотрена. Решение суда областного уровня, принятое по первой инстанции, обжалуется в судебную коллегию Верховного Суда в апелляционном порядке, после чего может быть обжаловано только в надзорном порядке. Для повышения уровня правовой защищенности граждан Верховный Суд предлагает закрепить два дополнительных механизма проверки законности решений по этим особо значимым делам: в рамках «первой кассации» в кассационном суде общей юрисдикции и в рамках «второй кассации» в Верховном Суде РФ.

Развитие судейского корпуса. Формирование судейского корпуса — важнейшее условие эффективности судебной системы и ее самостоятельности. Ведь судебная система — это прежде всего конкретные люди, которые составляют судейский корпус. Они — плоть от плоти нашего общества, и поэтому все культурные и социальные свойства, присущие российскому обществу, не чужды судьям. Судебная система, как зеркало, отражает состояние нашего социума и происходящих в нем процессов. Поэтому ключ к формированию эффективной и современной судебной системы — это формирование здорового и сознательного гражданского общества, способного нести ответственность за свое будущее.

Многие участники дискуссий о независимости судебной власти и способах ее развития забывают, что независимость — это прежде всего личное качество конкретного человека, формирующееся в процессе социализации. Независимость невозможно навязать или провозгласить. «Принуждение к независимости» — очевидный оксюморон. По-

этому единственный и естественный способ формирования независимого судейского корпуса — создание необходимых условий личностного и профессионального роста, в которых каждый потенциальный судья самостоятельно осмыслит независимость как жизненную ценность.

В связи с этим судейская независимость — это не только и не столько вопрос судебной власти, сколько вопрос тех социальных институтов, в рамках которых происходит становление будущих судей. Поэтому реформа судебной системы, вне всякого сомнения, будет эффективна лишь при условии модернизации высшего юридического образования.

В контексте создания кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции особую остроту приобретает вопрос формирования кадрового состава этих судов. Очевидно, что кассационные и апелляционные суды должны быть сформированы из числа наиболее опытных судей, которые на деле показали приверженность идеалам независимости и самостоятельности судебной власти. Огромное значение, конечно же, будет иметь личность руководителя каждого из вновь создаваемых судов. В любом коллективе необходим человек, который задает «общий тон» работы, формирует своего рода «внутренний климат». Поэтому чем большим авторитетом в судейской среде будет обладать председатель каждого из судов, тем более успешной и эффективной будет работа соответствующего суда, а значит, тем выше будут стандарты судейской независимости.

Формирование профессиональной среды судей предполагает необходимость уделять особое внимание личности судьи на всех стадиях ее профессионального становления и развития: перед назначением на должность, в ходе исполнения полномочий и после ухода в отставку.

На этапе, предшествующем назначению на должность, необхо-

димо прорабатывать и развивать механизмы профессиональной подготовки судей. В рамках российской системы назначения судей специальная подготовка осуществляется после, а не до назначения на судейскую должность. В связи с этим можно поставить на обсуждение вопрос о целесообразности проведения подготовки не только после, но и перед назначением на судейскую должность. Такая подготовка не только позволила бы повысить профессиональный уровень кандидатов уже к моменту их назначения, но и способствовала бы выявлению уровня их правовой подготовки, соответствия личностных качеств и эмоциональной устойчивости специфике судейской работы.

Следует рассмотреть также возможные пути формирования единой профессиональной среды сотрудников аппарата суда. Пока, к сожалению, не приходится говорить о наличии в нашей стране состоявшегося профессионального сообщества работников судебного аппарата: работа в аппарате суда рассматривается молодыми квалифицированными юристами преимущественно как временный «промежуточный» этап профессиональной карьеры на пути к назначению судьей. Стремление молодых специалистов к назначению судьями, конечно же, похвально и в определенном смысле положительно характеризует российскую судебную систему: на некоторых исторических этапах развития правосудия (в частности, в начале 1990-х гг.) в связи с огромной судебной нагрузкой при весьма скромной оплате труда и практически отсутствующих социальных гарантиях желающих работать судьями, за исключением отдельных самоотверженных энтузиастов, практически не было.

Необходимо создать условия, при которых работать в аппарат суда придут юристы, рассматривающие эту работу как постоянную. На сегодняшний день сменяемость сотруд-

ников аппаратов некоторых судов превышает 400% в год. Назрела необходимость формирования такой профессиональной среды, в рамках которой вся профессиональная карьера юриста сможет проходить в аппарате суда, а работа в суде будет конкурентоспособной и привлекательной для молодых специалистов. Такие меры будут в полной мере соответствовать опыту других государств, в которых давно сформирован профессиональный класс «судебных клерков».

Огромное влияние на рассматриваемый процесс должно оказать принятие федерального закона «О государственной судебной службе в Российской Федерации», проект которого был внесен Верховным Судом РФ в Государственную Думу 14 февраля 2017 г.⁶ Этот законопроект предусматривает введение в российское законодательство регулирования государственной судебной службы как самостоятельного вида государственной службы, закрепление правового статуса государственных судебных служащих и предоставление им социальных гарантий.

Принятие названного закона также позволит решить проблему, связанную с нормативным закреплением процессуального статуса помощников судей и секретарей судебного заседания. Секретарь судебного заседания является полноценным участником процессуально-правовых отношений, ему может быть заявлен отвод. Помощник судьи также фактически выполняет процессуальные функции, оказывая судье помощь в подготовке проектов судебных постановлений и реализации иных полномочий. В связи с этим особый характер выполняемой секретарями суда и помощниками судей работы предполагает необ-

⁶ См. проект федерального закона № 102341-7 «О государственной судебной службе Российской Федерации». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/102341-7>.

ходимость установления их особых полномочий, обязанностей и ответственности.

Применительно к периоду, следующему за назначением судьи на должность и связанному с непосредственной судебской работой, особое значение имеет совершенствование социально-экономических гарантий независимости судей. Такие гарантии позволяют судье, не отвлекаясь на бытовые проблемы и не подвергаясь какому-либо давлению со стороны лиц, от которых зависит решение этих проблем, исполнять свои полномочия.

Следует принять дальнейшие меры по совершенствованию системы выплаты судьям вознаграждения, пожизненного содержания. Кроме того, весьма актуальным является вопрос о создании санаторно-курортной базы судебной системы, который в настоящее время активно прорабатывается совместно с органами исполнительной власти.

Давно назрела необходимость решения вопроса жилищного обеспечения судей. Почти 10 лет направленный на решение этого вопроса проект федерального закона, разработанный и внесенный в Государственную Думу Правительством РФ, находился без движения, после чего был отклонен в связи с выработкой концептуально иных подходов к жилищному обеспечению судей⁷. В настоящее время решение вопроса жилищного обеспечения судей, наконец, сдвинулось с «мертвой точки». Решение этой проблемы является не только важным шагом на пути повышения авторитета судебной власти, но и механизмом повышения эффективно-

сти судебной деятельности — ведь «втягивая» судью в процесс переговоров и согласования вопроса о предоставлении жилья, представители местных органов власти и иные субъекты предоставляют недобросовестным лицам шанс воспользоваться возникшей ситуацией в целях давления на суд.

Высокое значение для качества судебных кадров имеет институт дисциплинарной ответственности судей. В связи с этим в рамках судебной реформы предлагается усилить роль органов судебного сообщества в вопросе инициирования дисциплинарного производства в отношении судей. Основанием применения к судье дисциплинарных взысканий должны быть прежде всего сигналы, поступающие непосредственно от граждан и организаций, а также от органов судебного сообщества⁸.

Это очень важная мера, исключающая возможность использования административных и организационных рычагов давления на судей, а также усиливающая роль органов судебного сообщества, которые будут иметь ключевое значение в процедуре привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Такое правовое регулирование в полной мере отражает конституционный принцип независимости судей и международные стандарты судебской независимости, согласно которым именно самоуправляемая судебская корпорация должна проявлять способность к самоочищению. При этом, конечно же, необходимо обеспечить баланс правового статуса органов судебного сообще-

⁷ См. проект федерального закона № 411356-4 «О внесении изменения в статью 19 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” (о порядке обеспечения судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями)». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/411356-4>.

⁸ См. проект федерального закона № 425945-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и статьи 10 и 22 Федерального закона “Об органах судебного сообщества в Российской Федерации” (в части совершенствования порядка дисциплинарной ответственности судей)». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/425945-7>.

ства и председателя суда, который, не обладая прямыми административными рычагами влияния на судей, тем не менее остается «первым среди равных».

Пакет законодательных инициатив, внесенный в Государственную Думу Президентом РФ и подготовленный при деятельном участии Верховного Суда РФ, также предусматривает ряд изменений, направленных на развитие принципа независимости судей. В частности, предлагается ввести новую меру дисциплинарной ответственности судей — понижение в квалификационном классе, а также установить критерии разграничения дисциплинарного проступка и судебной ошибки.

Эти предложения связаны с одной из базовых идей, лежащих в основе судейской независимости, согласно которой судья не может быть привлечен к ответственности за мнение, высказанное при отправлении правосудия, даже если это мнение оши-

бочно. Законопроекты предусматривают, что основанием для привлечения судьи к ответственности могут быть только грубые или систематические ошибки, которые повлекли нарушение фундаментальных принципов правосудия и установлены вступившим в законную силу судебным постановлением.

Поскольку подобные нарушения свидетельствуют о снижении профессиональной квалификации судьи, к допустившему их судье может быть применена мера ответственности в виде понижения в квалификационном классе. Если же эта мера не возымела эффекта и судья, к которому уже применено дисциплинарное взыскание, продолжает нарушать фундаментальные принципы судопроизводства, предусмотрена возможность лишения такого судьи полномочий, поскольку его действия создают угрозу правам и законным интересам участников судебных споров.

Библиографический список

- Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2017. № 1.
- Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации Вячеслава Михайловича Лебедева на IX Всероссийском съезде судей // Судья. 2017. № 1.
- Лазарев В. В. Восприятие законодателем судебного права // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 2.
- Лебедев В. М. Верховному Суду России 90 лет // Российская юстиция. 2013. № 1.
- Лебедев В. М. Выполнение решений IX Всероссийского съезда судей и приоритетные направления совершенствования судебной системы России // Судья. 2018. № 5.
- Момотов В. В. Судейское сообщество и его роль в развитии судебной системы России // Судья. 2017. № 5.
- Томсинов В. А. Судебная система Российской Империи в XVIII — первой половине XIX в. (по материалам законодательных актов). Статья первая // Вестник Московского университета (Серия 11. Право.). 2016. № 3.
-
-