Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства

ЖУЙКОВ Виктор Мартенианович, заведующий отделом гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: civil@izak.ru

ДОЛОВА Мария Олеговна, старший научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: civil@izak.ru

В статье рассматриваются отдельные проблемы современного цивилистического процесса, в том числе вопросы и перспективы унификации судопроизводственного законодательства применительно к предусмотренным Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ дополнениям и изменениям в Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Констатируется наличие концептуального «разрыва» гражданского и административного судопроизводства, который едва ли преодолевается предусмотренными изменениями, поскольку последние предполагают разделение дел, совместное рассмотрение которых в большинстве случаев предпочтительнее, либо рассмотрение в том числе административных дел без каких-либо особенностей в обычном исковом производстве. Однако такое законодательное решение все же свидетельствует о попытках гармонизации гражданского и административного судопроизводства и в любом случае предпочтительнее отказа в принятии заявления или прекращения производства по делу, которые перекрывают его дальнейшее движение.

Авторами систематизируются последние реформы процессуального законодательства и определяются несколько основных направлений, которые представляют собой частные проявления тенденции унификации судопроизводства, а также предлагаются пути дальнейшей унификации цивилистического процессуального законодательства. В свете проводимой реформы системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и вносимых в связи с ней изменений в процессуальные кодексы выявляются неоправданные различия в регулировании схожих вопросов, в том числе в этапах и процедурах проверки судебных актов.

Ключевые слова: гражданский процесс, арбитражный процесс, административное судопроизводство, унификация процессуального законодательства, судостроительство.

Для цитирования: Жуйков В. М., Долова М. О. Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 121—135. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.11

Current Problems of Unification of Procedural Legislation

V. M. ZHUYKOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: civil@izak.ru

M. O. DOLOVA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: civil@izak.ru

The article deals with some problems of modern civil procedure, including the problems and future of unification of judicial legislation. The Federal Law of November 28, 2018 No. 451-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation", additions and changes in the Civil Procedural Code of the Russian Federation, Commercial Procedural Code of the Russian Federation, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation are analyzed. It is noted that there is a conceptual "gap" between civil and administrative procedures, which is hardly overcome by the amendments. The changes in legislation imply the division of cases, the joint trial of which in most cases is preferable, or the administrative procedure without any specifics just in the ordinary way. Nevertheless, it is noted that such a legislative decision is more preferable than refusal to accept the claim or the termination of the procedure, which block the further trial. This approach indicates attempts to harmonize civil and administrative procedures.

The authors systematize the latest reforms of procedural legislation and identify several main areas that indicate the trend of unification of legal proceedings. Moreover the ways of further unification of civil procedural legislation are offered. In the light of the judicial reform in Russian Federation and the amendments to the procedural codes unreasonable differences in the regulation of similar issues, including the stages and procedures for the review of judicial acts, are revealed.

Keywords: civil procedure, commercial procedure, administrative procedure, unification of procedural legislation, judicial system.

For citation: Zhuykov V.M., Dolova M.O. Current Problems of Unification of Procedural Legislation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 8, pp. 121—135. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.8.11

Историческое развитие правосудия свидетельствует о его постепенной специализации и дифференциации, что в целом характерно для эволюции любой сферы человеческой жизнедеятельности ввиду постоянного увеличения многообразия социальных связей людей. Противоположную тенденцию представляют собой унификация и гармонизация правосудия, которые являются проявлением глобализационных и интеграционных процессов, получивших наиболее широкое распространение с середины XX в. благодаря развитию средств передвижения и коммуникации.

Указанные тенденции, чье взаимодействие в силу закона единства и борьбы противоположностей представляет собой внутреннюю основу развития правосудия, ставят на повестку дня немаловажные вопросы: каковы пределы и формы унификации процессуального права; что должно выступать основанием для дифференциации судебных процедур; когда возникает обоснованная необходимость в специализации судов и (или)

судей, а когда общественные отношения не обладают достаточной спецификой для формирования организационно самостоятельных судебных органов и судебных производств?

Для ответа на них в качестве исходных следует принять следующие выработанные наукой и подтвержденные практикой подходы:

специализированное нормативное регулирование является исключением из общих норм, которое предусматривается в силу потребности учесть особенности, специфику, конкретные условия возникновения и развития соответствующих общественных отношений;

в силу принципа юридического равенства однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом. При этом принцип равенства сторон требует большего, чем формально равного отношения, а именно учета реальных условий, в которых находятся стороны¹.

¹ См.: Брановицкий К. Л. Сближение гражданского процессуального права в Евро-

Иными словами, унификация процессуального закона является общим правилом, а специализация требует обоснования. Вместе с тем, как показывает российский и зарубежный опыт, довольно сложно определить те универсальные критерии, применение которых позволяет прийти к однозначному выводу о необходимости специализации деятельности по отправлению правосудия или об отсутствии такой необходимости.

В общем виде специализация правосудия может осуществляться в следующих формах:

1) *процессуальная* — выработка определенных процессуальных форм рассмотрения судами отдельных категорий дел, которые учитывали бы их особенности и способствовали принятию законных и обоснованных решений;

2) *судоустройственная* — устройство судебной системы таким образом, чтобы она была адекватна этим процессуальным формам и обеспечивала доступность правосудия;

3) *организационная* — организация работы судов и судей с учетом специфики находящихся в их производстве дел (имеется в виду внутреннее устройство судов — создаваемые в них коллегии, судебные составы для рассмотрения определенных категорий дел) и соответствующая подготовка судебных кадров с более глубоким изучением определенных отраслей законодательства и практики его применения.

При этом важна последовательность специализации правосудия: необходимо сначала определить, какие процессуальные формы нужны для эффективного производства в судах первой, второй и последующих инстанций, а уже затем ре-

шать, в какой системе судов они смогут действовать, а какая им этого не позволит². В противном случае велика вероятность возникновения характерной для современного отечественного судопроизводства ситуации, при которой в одном суде совмещаются несколько инстанций, для различных категорий дел порядок проверки судебных постановлений необоснованно различается, огромный пласт нормативного регулирования продублирован в нескольких законодательных актах и т. д. Можно констатировать, что хотя в результате принятия пакета законодательных актов, направленных на создание кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции³, указанные проблемы отчасти решены, вместе с тем ряд необоснованных расхождений сохранен, что, по-видимому, является следствием фрагментарного и поэтапного реформирования судопроизводства и судоустройства на протяжении последнего времени.

Проблемы и перспективы унификации судопроизводственного законодательства. Конституцией РФ предусмотрено четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное (ч. 2 ст. 118).

Порядки производства устанавливаются соответственно в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Гражданском процессуаль-

² См.: Жуйков В. М. О некоторых проблемах развития процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 136.

³ См.: Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции».

ном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ, Кодексе административного судопроизводства РФ, Кодексе об административных правонарушениях РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ. Более детальное регулирование подвидов каждого из судопроизводств, необходимость которого обусловлена объективными особенностями защищаемых прав и интересов лиц, обращающихся в суд⁴, устанавливается в виде разделов и глав соответствующих кодексов.

В настоящее время в рамках проблематики дифференциации производств наиболее важным, системным решением законодателя, вызывающим по большей части недоумение в российской процессуальной науке, является обособление в самостоятельный кодифицированный акт регулирования производства по рассмотрению и разрешению публичных споров судами общей юрисдикции. Речь идет о принятом в 2015 г. КАС РФ и исключении из ГПК РФ соответствующим образом подраздела «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» и всех других связанных с этим производством положений.

Еще до создания самостоятельного Кодекса для рассмотрения судами дел из административных правоотношений Н. И. Клейн высказывала опасения, что такое обособление правового регулирования приведет как к повторению общих норм, так и к созданию неоправданных процессуальных различий⁵. Опасения оправдались. Коди-

фикация административного судопроизводства произошла главным образом за счет заимствования из ГПК РФ многих норм, распространяющихся в равной степени как на рассмотрение «обычных» гражданских дел (исковое производство), так и на производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также изъятия из ГПК РФ положений, регулирующих особенности производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, которые судами успешно применялись длительное время с пользой для граждан в случаях нарушения их прав, свобод или законных интересов⁶.

Основные вопросы, которые при этом возникают, связаны, во-первых, с принципиальной обоснованностью такой дифференциации, которая должна быть направлена на повышение гарантий защиты прав граждан и организаций, и, во-вторых, с предметом регулирования кодекса: почему КАС РФ, если он, судя по наименованию, представляет собой кодификацию законодательства об административном судопроизводстве, затронул только ГПК РФ и не коснулся АПК РФ, который также устанавливает особенности производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, отнесенных к ведению арбитражных судов?

Постановка указанных вопросов обусловлена не только и не столько критикой нормативного материала с позиций юридической техники в виде дублирования многих положений и нелогичности расположения норм, регулирующих сходные и порой неразделимые вопросы в различных законодательных актах.

и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 8—18.

⁶ См.: Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24—51.

⁴ Вопрос о критериях разделения на виды производств является одним из дискуссионных в науке гражданского процессуального права. Подробнее см.: Баулин О. В., Носырева Е. И., Фильченко Д. Г., Шеменева О. Н. Виды гражданского судопроизводства. М., 2012.

⁵ См.: Клейн Н. И. Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных

Речь идет прежде всего о тех неблагоприятных последствиях, которые полностью ложатся на граждан и организации ввиду дефектов законодательства.

В частности, имеет место проблема определения надлежащего производства, поскольку ошибка в выборе судебного порядка, в котором подлежит рассмотрению и разрешению заявление, является основанием для отказа в его принятии, что препятствует повторному обращению заявителя в суд с иском к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям. Вместе с тем ошибиться в выборе надлежащего судопроизводства очень легко ввиду отсутствия в законодательстве и правоприменительной практике полной определенности в критериях относимости дел к той или иной категории.

Данная проблема послужила одной из причин для исключения из законодательства понятия подведомственности и замены его категориями компетенции и подсудности принятым, но пока не вступившим в силу Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 451-ФЗ). Само по себе текстуальное изменение названий соответствующих институтов не является самоценным, вместе с тем ряд связанных с этим нововведений позволяет говорить о повышении доступа к правосудию.

Так, в настоящее время при ошибке в определении порядка, в котором должны рассматриваться заявленные требования (гражданском, административном или в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством), суд отказывает в принятии искового заявления (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 АПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ).

В результате принятых изменений суд в таком случае будет возвращать заявление, что не препят-

ствует повторному обращению истца в суд с иском к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям.

Более того, в случае обнаружения нарушений правил подсудности уже при рассмотрении дела суд будет сам передавать дело на рассмотрение другого суда, а не прекращать производство по делу.

ГПК РФ и КАС РФ дополняются новыми статьями, предусматривающими возможность перехода к рассмотрению по правилам административного судопроизводства, и наоборот — по правилам гражданского (ст. 33¹ ГПК РФ и ст. 16¹ КАС РФ). Устанавливается следующий механизм:

при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие — в порядке административного судопроизводства; если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства;

при предъявлении в суд искового заявления, содержащего несколько требований, одни из которых подлежат рассмотрению по правилам гражданского судопроизводства, а другие — по правилам административного судопроизводства, если возможно их раздельное рассмотрение, судья разрешает вопрос о принятии требований, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Если иные предъявленные в суд требования, подлежащие рассмотрению в порядке административного судопроизводства, подсудны данному суду, вопрос об их принятии к производству разрешается судьей в соответствии с законодательством об административном судопроизводстве на основании засвидетельствованных им копий искового заявления и соответствующих приложенных к нему документов.

Если иные предъявленные в суд требования, подлежащие рассмотрению в порядке административного судопроизводства, не подсудны данному суду, судья возвращает исковое заявление в части таких требований.

Если в ходе подготовки гражданского дела к судебному разбирательству или судебного разбирательства суд установит, что дело подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, то он выносит определение о переходе к рассмотрению дела по правилам административного судопроизводства.

Таким образом, законодатель признал, что требования, подлежащие разрешению в порядке административного судопроизводства, могут быть разрешены без всяких проблем в порядке гражданского судопроизводства (ст. 33¹ ГПК РФ, ст. 16¹ КАС РФ). Такое понимание «особенностей» административного судопроизводства уже было заложено при разработке проекта КАС РФ, согласно Пояснительной записке которого в проекте «приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения», а «подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам включает и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм»⁷.

⁷ Пояснительная записка «К проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проектам федеральных законов “О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации”, “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административ-

Следствие такого подхода — отсутствие каких-либо фундаментальных расхождений между правилами судопроизводства, предусмотренными КАС РФ, и правилами, установленными ГПК РФ⁸. В связи с этим обоснованными, хоть и не вполне достаточными, представляются предусматриваемые Законом № 451-ФЗ новеллы.

В арбитражном процессе требования, возникающие как из гражданских правоотношений, так и из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по правилам одного кодекса, а имеющиеся особенности в силу идеи универсальности искового производства сведены к минимуму. Сделано это во многом ввиду того, что в порядке арбитражного производства требования об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) чаще всего сопровождаются требованиями имущественного характера, и рассматриваются такие требования совместно. После вступления в силу указанных изменений в ГПК РФ и КАС РФ такие требования, если их разделение возможно, будут разделяться и рассматриваться в разных процессуальных порядках. Если такие требования разделить будет нельзя, что происходит не так часто, дело будет рассматриваться в обычном исковом порядке по правилам ГПК РФ без учета каких-либо особенностей, которые были установлены утратившим силу с 15 сентября 2015 г. подразделом III «Производство по делам, возникающим из пуб-

ного судопроизводства Российской Федерации” и к проекту федерального конституционного закона “О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации”». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 277, 327.

личных правоотношений» раздела II ГПК РФ.

Таким образом, в ГПК РФ и КАС РФ наблюдается концептуальный «разрыв» гражданского судопроизводства и административного судопроизводства⁹, который едва ли преодолевается предусмотренными изменениями, поскольку последние предполагают разделение дел, совместное рассмотрение которых в большинстве случаев предпочтительнее, либо рассмотрение в том числе административных дел в принципе без каких-либо особенностей в обычном исковом производстве. Реализация указанного подхода в условиях, когда оспаривание акта, решения, действия (бездействия) представляет собой необходимый этап на пути к защите материального субъективного права, не может быть признан эффективным, поскольку затрудняет доступ к правосудию. Отметим, что такое законодательное решение в любом случае предпочтительнее, нежели отказ в принятии заявления или прекращение производства по делу, которые перекрывают дальнейшее движение дела, и свидетельствует о попытках гармонизации гражданского и административного судопроизводства.

Оценивая и систематизируя последние реформы процессуального законодательства, в том числе предусмотренные Законом № 451-ФЗ, можно выделить несколько основных направлений, которые представляют собой частные проявления тенденции унификации судопроизводства:

1) *упрощение и ускорение процесса*¹⁰: в 2016 г. в процессуальные кодексы были внесены дополнения, в результате которых в ГПК РФ по-

явилось упрощенное производство, а в АПК РФ и КАС РФ — приказное производство¹¹; Законом № 451-ФЗ внесены изменения, согласно которым в гражданском процессе, как и в арбитражном, вопросы разъяснения судебного решения, отсрочки или рассрочки исполнения судебного решения, изменения способа и порядка его исполнения, индексации присужденных денежных сумм по общему правилу будут рассматриваться без проведения судебного заседания и без извещения лиц, участвующих в деле; жалобы на определения как в гражданском, так и арбитражном процессе по общему правилу будут рассматриваться единолично; кассационная жалоба на судебный приказ будет рассматриваться судьей единолично; постановления, которыми не были отменены судебные приказы, отменены или изменены судебные акты, принятые в порядке упрощенного производства, не будут обжаловаться во вторую кассацию в Судебную коллегия Верховного Суда РФ;

2) *профессионализация процесса*: в административном судопроизводстве быть представителем имеют право адвокаты и иные лица, имеющие юридическое образование или ученую степень, Законом № 451-ФЗ такое требование закреплено в АПК РФ, а также в ГПК РФ, за исключением дел, рассматриваемых мировыми судьями и районными судами (ч. 2 ст. 49 ГПК РФ)¹²;

⁹ См.: Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9—10. С. 35—40.

¹⁰ См.: Громошина Н. А. Упрощение гражданского процесса как проявление тенденции его унификации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 3—6.

¹¹ См.: Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»; Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹² При этом указанное требование не распространяется на патентных поверенных по

3) *развитие альтернативных способов урегулирования споров, примирительных процедур*: ГПК РФ, как и АПК РФ, дополнен новой главой «Примирительные процедуры. Мирное соглашение».

Представляется, что дальнейшая унификация цивилистического процессуального законодательства может проводиться путем: 1) унификации норм в рамках действующих ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ; 2) создания Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; 3) создания Основ гражданского судопроизводства при одновременном сохранении ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ в части особенностей рассмотрения отдельных категорий дел.

Современное реформирование процессуальных кодексов свидетельствует об избрании первой модели унификации процессуального законодательства. Недостатками такого подхода являются: дублирование большого объема законодательного материала; нарушение единообразного понимания и толкования тождественных правовых норм; необоснованные противоречия в регулировании отдельных вопросов в различных процессуальных кодексах.

Возникшая идея создания Единого гражданского процессуального кодекса, концепция которого была утверждена 8 декабря 2014 г., требует проведения сложной и трудоемкой работы. Например, разработка дей-

ствующего ГПК РФ 2002 г. началась еще в 1993 г., потребовалось 10 лет законотворческой работы, прежде чем были реализованы идеи, заложенные в Концепции судебной реформы 1991 г. Содержание же принятой в 2014 г. Концепции вызвало среди большинства процессуалистов конструктивную критику¹³. Недостатки Концепции Единого гражданского процессуального кодекса РФ, отсутствие конструктивной законопроектной работы в данном направлении, а также принятие КАС РФ делают неубедительными доводы о необходимости и возможности скорейшего проведения столь масштабной реформы.

Третья модель унификации процессуального законодательства предполагает принятие Основ гражданского судопроизводства в форме федерального конституционного закона. Часть 3 ст. 128 Конституции РФ это позволяет, поскольку предусматривает, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. Подобные предложения высказывались в науке: например, представляется очень полезным предложение Н. А. Громошиной о принятии на уровне федерального конституционного закона Основ процессуального законодательства Российской Федерации (законодательства о судопроизводстве)¹⁴.

спорам, связанным с правовой охраной результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, арбитражных управляющих при исполнении возложенных на них обязанностей в деле о банкротстве, профессиональные союзы, их организации, объединения, представляющие в суде интересы лиц, являющихся членами профессиональных союзов, по спорам, связанным с нарушением или оспариванием прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, а также на иных лиц, указанных в федеральном законе.

¹³ «Местами авторы увлекаются рассмотрением мелких и частных вопросов, забывая, что Концепция ГПК РФ — это не просто модель проекта ГПК, а документ, в котором на должном уровне обобщения должен быть выделен комплекс ключевых положений или установок, позволяющих видеть направленность развития процессуального законодательства на годы вперед». *Шерстюк В. М.* Категории «действительность» и «возможность» в гражданском процессуальном праве // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 12.

¹⁴ См.: *Громошина Н. А.* Новая страница судебного права // Проблемы разви-

Схема

Верховный Суд Российской Федерации					
Судебная коллегия по делам военнослужащих	Судебная коллегия по гражданским делам	Судебная коллегия по административным делам	Судебная коллегия по уголовным делам	Апелляционная коллегия	Судебная коллегия по экономическим спорам
Кассационный военный суд	Кассационные суды общей юрисдикции			Арбитражные суды округов	Суд по интеллектуальным правам
Апелляционный военный суд	Апелляционные суды общей юрисдикции			Апелляционные арбитражные суды	
Окружные (флотские) военные суды	Областные и соответствующие им по компетенции суды			Арбитражные суды субъектов	
Гарнизонные военные суды	Районные суды				
	Мировые судьи				

В Основах следует определить: систему процессуального законодательства и правил его применения (толкования, разрешения коллизий, преодоления пробелов); общие задачи судопроизводства; принципы правосудия; виды судебных актов и предъявляемые к ним требования; правила формирования состава суда, рассматривающего дело; основания для отвода судей, порядок заявления и разрешения ходатайств об отводах; компетенцию судов; общие правила о доказательствах и доказывании (в частности, о средствах доказывания); виды производства в суде первой инстанции; виды производств по проверке и пересмотру судебных актов, общие положения об их содержании; общие положения об исполнении судебных актов.

Изложенные аспекты в процессуальных кодексах (ГПК РФ,

тия процессуального права России / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2016. С. 29; Громова Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010.

АПК РФ, КАС РФ) урегулированы по-разному, что создает препятствия в осуществлении правосудия, поскольку нарушается конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. Принятие Основ позволит во многом решить проблему унификации процессуального законодательства и избавиться от указанных недостатков, при этом сохранив специфику рассмотрения и разрешения отдельных категорий дел в процессуальных кодексах¹⁵.

Реформа системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и развитие процессуального законодательства. В свете проводимой судебной реформы, объединения высших судов и создания кассационных и апелляционных судов российская судебная система (не включая конституционное правосудие) приобретет форму, представленную на схеме выше.

¹⁵ См.: Проблемы развития процессуального права России / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2016. С. 91—98.

В настоящее время в одном судебном звене — областном и равном по компетенции суде — соединяются три вида судебной деятельности: рассмотрение и разрешение дела по существу, апелляционная проверка не вступивших в законную силу судебных постановлений и кассационная проверка вступивших в законную силу судебных постановлений. Такой порядок подрывает один из важнейших признаков обжалования: рассмотрение жалобы судом вышестоящей инстанции и исправление им судебной ошибки.

В связи с этим судоустройственная реформа направлена на освобождение областного и равного по компетенции суда от выполнения ряда полномочий путем их отнесения к компетенции самостоятельных кассационных судов: кассационным судам перейдут полномочия нынешних президиумов областных и других соответствующих им судов по осуществлению кассационного производства. Кроме того, создаются апелляционные суды, к которым перейдут полномочия судебных коллегий ВС РФ по рассмотрению дел в апелляционном порядке, что направлено на разгрузку Верховного Суда РФ. Такая институциональная самостоятельность проверочных судов призвана оказывать положительное воздействие на характер и результаты проверочной деятельности.

Очевидным преимуществом реформирования судебной системы является несовпадение судебных округов с границами районов и областей. Это в большой мере будет способствовать реализации принципов самостоятельности судов и независимости судей, поскольку апелляционные и кассационные окружные суды административно-территориально дистанцированы от влияния региональных политических, экономических и прочих элит. Кроме того, реформа обеспечивает большую специализацию судей на определенной судебной функции — апелляции или кассации.

Предложения о создании окружных судов общей юрисдикции с передачей им полномочий президиумов областных и других соответствующих им судов по рассмотрению дел в кассационном порядке (с необходимыми для этого производства изменениями) выдвигались давно и учеными, и практическими работниками; на эту тему опубликовано немало научных работ.

Ранее президиумы указанных судов рассматривали гражданские и уголовные дела по протестам определенных должностных лиц судов и прокуратуры в порядке надзора — совершенно уникального производства, характерного для советской правовой системы и сохранившегося (с небольшими изменениями) в современном процессе. В связи с этим был объясним (как нечто «свое», «особенное») и новый порядок этого производства, установленный УПК РФ 2001 г. и ГПК РФ 2002 г.: судья единолично рассматривает надзорную жалобу или представление прокурора и решает, передавать ее на рассмотрение в суд надзорной инстанции или оставить без удовлетворения (раньше — принести протест или отказать в этом); только если судья примет положительное решение по жалобе, представлению (они пройдут его «фильтр»), дело будет рассматривать суд надзорной инстанции.

В 2010 г. под влиянием Европейского суда по правам человека, который неоднократно признавал российское надзорное производство неэффективным и требующим изменения, была осуществлена его реформа, а точнее — фикция реформы: надзорное производство в президиумах указанных судов и судебных коллегиях ВС РФ было переименовано в кассационное, а в остальном, т. е. по существу, оставлено без изменения¹⁶.

¹⁶ См.: Борисова Е. А. Апелляция, кассация, надзор по гражданским делам. М., 2017. С. 294.

Однако это только усугубило проблемы: стало невозможно скрывать недостатки отечественного производства по проверке вступивших в законную силу постановлений судов общей юрисдикции за особенностями надзорного производства (оно стало называться кассационным), а что такое кассационное производство — хорошо известно специалистам, поэтому всем стало очевидно, что наше «кассационное производство» в судах общей юрисдикции таковым не является (особенно на фоне арбитражных судов, в которых окружные арбитражные суды выступают по-настоящему в качестве судов кассационной инстанции: рассматривают кассационные жалобы без всяких «фильтров», коллегиальным составом в судебном заседании, с извещением лиц, участвующих в деле).

Такие принципиальные различия в системах судов общей юрисдикции и арбитражных судов стали особенно нетерпимы после их объединения в 2014 г. в одну систему, возглавляемую обновленным Верховным Судом РФ. В связи с этим создание кассационных судов общей юрисдикции является правильным, вызванным объективными причинами и преследует цель усиления и улучшения средств и способов защиты прав заинтересованных лиц в судах.

Вместе с тем возникают проблемы, связанные с возрастающей отдаленностью кассационных судов от судов первой и второй инстанций (мировых судей, районных судов, областных и других, соответствующих им). Теперь вместо 85 (по количеству субъектов РФ) судов, в которых рассматриваются кассационные жалобы, будут действовать только девять, что с учетом нашей огромной территории и условий транспортного сообщения, конечно, значительно осложнит заинтересованным лицам доступ в эти суды (возможность личного участия в судебных заседаниях и т. п.). Пожалуй,

единственное, что может уменьшить возникающие в связи с этим проблемы, это развитие и использование систем видеоконференцсвязи в судопроизводстве. Так, в настоящее время разрабатываются законопроекты, направленные на расширение форм и способов использования технических средств, обеспечивающих дистанционное участие в судебном заседании лиц, участвующих в деле, а также ряда других субъектов процессуальных правоотношений. Во исполнение плана мероприятий федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Министерством юстиции РФ подготовлен законопроект, предусматривающий внедрение в работу судов практики допуска лиц к участию в судебных заседаниях посредством вебконференцсвязи, позволяющей производить обмен информацией между судом и иными участниками процесса в режиме реального времени без необходимости явки в суд¹⁷.

Кроме того, упрощен доступ к кассационной проверке судебных актов путем внесения долгожданных изменений в процессуальное законодательство. Речь идет прежде всего об упразднении в гражданском процессе и административном судопроизводстве «фильтрации» в виде изучения кассационной жалобы, представления единолично судьей. По результатам такого изучения судья принимает определение об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании или определение о передаче соответствующей

¹⁷ См. проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/>.

жалобы, представления. Определение судьи об отказе в передаче жалобы для рассмотрения ее в судебном заседании обжалованию не подлежит. Такая оценка судьей кассационной жалобы, представления на ее приемлемость для передачи для рассмотрения в судебном заседании суда приводит к тому, что на практике проверка в кассационном порядке становится недостижимой. В связи с этим в результате принятия Закона № 451-ФЗ порядок кассационной проверки судебных актов был унифицирован в гражданском, административном судопроизводстве (в кассационных судах общей юрисдикции) и арбитражном процессе (в окружных арбитражных судах): вместо существующей модели кассационного производства теперь жалоба, поданная с соблюдением требований, предъявляемых к ее форме и содержанию, принимается к производству суда кассационной инстанции (по аналогии со ст. 278 АПК РФ).

Вместе с тем даже в условиях создания новых судов и реформирования процессуального законодательства остался ряд положений процессуальных кодексов, требующих дальнейшей унификации.

Так, если в отношении решений мировых судей и районных судов порядок обжалования унифицирован (апелляционной инстанцией является областная и равный по компетенции суд, а кассационной — кассационный суд общей юрисдикции), то порядок обжалования решений областных и соответствующих им по компетенции судов, принятых ими по первой инстанции, в разных процессуальных кодексах различен.

В соответствии с новыми нормами ГПК РФ апелляционные жалобы, представления на решения областных и соответствующих им по компетенции судов будут рассматриваться в апелляционных судах общей юрисдикции, затем возможны две кассационные проверки, первая из которых будет проводиться кас-

сационным судом общей юрисдикции, а вторая — Судебной коллегией ВС РФ (п. 1 ч. 2 ст. 390⁴ ГПК РФ).

Согласно положениям КАС РФ решения областных и соответствующих им по компетенции судов будут обжаловаться в таком же порядке (апелляция и последовательно две кассации), исключение составляют перечисленные в кодексе дела, связанные с защитой избирательных прав¹⁸, которые подлежат кассационной проверке сразу Судебной коллегией ВС РФ (п. 3 ч. 2 ст. 319 КАС РФ).

В УПК РФ предусмотрен иной порядок проверки законности приговоров, принятых областными и соответствующими им по компетенции судами: апелляция — в апелляционных судах общей юрисдикции и одна кассация — в Судебную кол-

¹⁸ Речь идет об указанных в п. 7—11 ч. 1 ст. 20 КАС РФ делах: а) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума; б) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выдвинутого по одномандатному избирательному округу; в) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); г) об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; д) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в п. 10 ст. 21 КАС РФ.

легию по уголовным делам ВС РФ, т. е. минуя кассационный суд (п. 2 ч. 1 ст. 401³ УПК РФ).

Представляется более логичным как для решений по административным и гражданским делам, так и для приговоров по уголовным делам, вынесенным областными и соответствующими им по компетенции судами по первой инстанции, ограничиться одной кассационной инстанцией и проверять законность принятых судебных актов только в Судебной коллегии ВС РФ. Необходимости в создании между ними еще одной инстанции в виде кассационного суда общей юрисдикции нет, поскольку это будет лишь осложнять и затягивать процесс.

Вместе с тем следует учесть, что в этом случае судебные коллегии ВС РФ должны рассматривать дело в таком же порядке, как и кассационный суд общей юрисдикции, чтобы обеспечить лицам, участвующим в деле, действительный, полноценный доступ в суд кассационной инстанции, который теперь получают лица, чьи дела по первой инстанции рассматривают нижестоящие суды (районные, мировые судьи): без «фильтра» единоличного судьи, а сразу в судебном заседании, в коллегиальном составе судей.

Если говорить об улучшении работы судов апелляционных инстанций, то этого вопроса реформа проверочных производств не коснулась. Статьи 328 ГПК РФ и 269 АПК РФ в отличие от ст. 309 КАС РФ не предусматривают полномочие суда апелляционной инстанции отменить решение суда и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Вместе с тем в науке не раз указывалось на необходимость восстановить право судов второй инстанции на возвращение дела в суд первой инстанции¹⁹, когда он допустил существенные нарушения норм процессуального права, которые не-

возможно исправить суду второй инстанции, либо когда допущенные нарушения вызывают необходимость собирания, представления и исследования большого объема доказательств (допроса свидетелей, истребования документов, назначения экспертизы и т. п.), что очень затруднительно для суда, рассматривающего дело в апелляционном производстве, и создает массу неудобств участникам процесса. В отношении гражданского судопроизводства такое полномочие предусмотрено на уровне постановления Пленума ВС РФ²⁰, но его недостаточно, такой важный вопрос не может быть разрешен на уровне судебного толкования. В целях эффективной защиты прав граждан и организаций следует на законодательном уровне предоставить указанное полномочие суду апелляционной инстанции. В качестве таких случаев резонно будет предусмотреть: нарушение судом первой инстанции норм процессуального права, устанавливающих правила подсудности; рассмотрение дела судом первой инстанции в незаконном составе; рассмотрение дела судом первой инстанции в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания; разрешение судом первой инстанции вопроса о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

Указанные нарушения не могут быть восполнены судом апелляционной инстанции, поскольку они означают, что процесса как такового не было, а принятое в таком процессе решение нельзя признать судебным решением. Более того, результатом подмены работы суда

¹⁹ См.: Борисова Е. А. Указ. соч. С. 226—227.

²⁰ См. постановление Пленума ВС РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» (п. 37, 38).

первой инстанции деятельностью второй — апелляционной — инстанции является смещение функций каждого звена судебной системы, нарушение требований повторности рассмотрения дела по существу, последовательной проверки не вступивших в законную силу судебных актов.

Таким образом, как и в любом значимом явлении, в современной реформе судостроительства и процессуального законодательства есть достоинства и недостатки, которые, соответственно, как разрешат одни проблемы осуществления правосудия судами общей юрисдикции, так

и усилят другие или даже создадут новые. Вместе с тем для определения правильного пути дальнейшего развития отечественного правосудия прежде всего необходимо обозначить, какие процессуальные формы нужны для эффективного производства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, а уже затем решать, какая система судов позволит эффективно функционировать указанным формам. Сегодня же анализ отдельных направлений процессуальной реформы свидетельствует об отсутствии единой концепции ее развития.

Библиографический список

Баулин О. В., Носырева Е. И., Фильченко Д. Г., Шеменева О. Н. Виды гражданского судопроизводства. М., 2012.

Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7.

Борисова Е. А. Апелляция, кассация, надзор по гражданским делам. М., 2017.

Брановицкий К. Л. Сближение гражданского процессуального права в Европейском Союзе и на постсоветском пространстве (сравнительно-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019.

Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010.

Громошина Н. А. Новая страница судебного права // Проблемы развития процессуального права России / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2016.

Громошина Н. А. Упрощение цивилистического процесса как проявление тенденции его унификации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9.

Жуйков В. М. О некоторых проблемах развития процессуального законодательства и законодательства о судостроительстве // Журнал российского права. 2017. № 8.

Клейн Н. И. Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3.

Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018.

Проблемы развития процессуального права России / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2016.

Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9—10.

Шерстюк В. М. Категории «действительность» и «возможность» в гражданском процессуальном праве // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6.

References

Baulin O. V., Nosyreva Ye. I., Filchenko D. G., Shemenева O. N. Types of civil procedure. Moscow, 2012. 280 p. (In Russ.)

Bonner A. T. Administrative procedure in the Russian Federation: myth or reality? (or a dispute between processualist and administrativist). *Zakon*. 2016, no. 7. pp. 11—53. (In Russ.)

Borisova Ye. A. Appeal, cassation, supervision on civil cases. Moscow, 2017. 352 p. (In Russ.)

Branovitskiy K. L. Approximation of civil procedural law in the European Union and in the post-Soviet space (comparative legal aspect). Dr. diss. Yekaterinburg, 2019. 447 p. (In Russ.)

Gromoshina N. A. Civil Procedure Simplification as a Sign of Tendency to Its Unification. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2016, no. 9, pp. 3—6. (In Russ.)

Gromoshina N. A. Differentiation, unification and simplification in civil procedure. Moscow, 2010. 264 p. (In Russ.)

Kleyn N. I. Comparative analysis of the norms of the Russian Federation codes of civil procedure and of commercial (“arbitrazh”) procedure on the production of the cases arising from administrative and other public relations. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa*, 2013, no. 3, pp. 8—18. (In Russ.)

Prikhodko I. A., Bondarenko A. V., Stolyarenko V. M. Reform of procedural legislation: goals, problems, trends. Moscow, 2018. 624 p. (In Russ.)

Problems of development of Russian procedural law. Ed. by V. M. Zhuykov. Moscow, 2016. 224 pp. (In Russ.)

Sakhnova T. V. Administrative Judicial Procedure: Problems of Self-Identification. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess*, 2016, no. 9—10, pp. 35—40. (In Russ.)

Sherstyuk V. M. Categories of reality possibility in civil procedure. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa*, 2016, no. 6, pp. 10—32. (In Russ.)

Zhuykov V. M. On Some Issues of Development of Procedural Legislation and Judicial System Legislation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 8, pp. 135—150. (In Russ.)