

В.М. Жуikov

**СУШИМ**

**РЕФОРМА:**

**ПВДБЛГЧЫ  
ДОСТУПА  
К ПРАВОСУДИЮ**



  
СТАТУТ

**Жуйков В.М.**

## **Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию**

- М.: Статут  
2006г.,  
ISBN: 5-8354-0317-8  
Тираж: 1000 экз.

### **Описание книги**

В книге анализируются итоги реформирования судебной системы Российской Федерации и ее процессуального законодательства, исследуются проблемы доступа к правосудию во всех стадиях процесса - от возбуждения дела в суде до исполнения судебного решения - с учетом норм международного права и практики Европейского суда по правам человека. В качестве приложения приведены относящиеся к исследуемым проблемам постановления Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ. Для судей, адвокатов, прокуроров, преподавателей и студентов юридических вузов.

### **СУДЕБНАЯ РЕФОРМА: ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ**

**В.М. ЖУЙКОВ**

Виктор Мартенианович Жуйков - заместитель Председателя Верховного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

### **ЦЕЛИ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ. ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Судебная реформа - часть реформ, осуществляемых в нашей стране, в результате которых произошли кардинальные изменения конституционного строя, политических и экономических основ государства, его правовой системы. Поэтому цели судебной реформы должны быть гармонично связаны с общими целями всех других реформ.

Огромное значение для определения целей судебной реформы имеют положения Конституции РФ о том, что Россия - правовое, социальное государство (ст. 1, 7), что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита - обязанность государства (ст. 2), что права и свободы человека обеспечиваются правосудием (ст. 18), что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ст. 46).

Не меньшее значение для определения целей судебной реформы и ее осуществления имеют также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью ее правовой системы. К ним в первую очередь надо отнести Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее - Конвенция).

Конвенция имеет особое значение для России, поскольку, ратифицировав Конвенцию, она признала не только ее положения, но и юрисдикцию Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ, Европейский суд, Суд) в качестве международного органа по защите прав и свобод человека, решения которого обязана исполнять.

В связи с этим важное значение имеют положения ст. 6 Конвенции, согласно которой каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также толкования Конвенции, даваемые ЕСПЧ.

Таким образом, Конституция РФ и нормы международного права наделяют суд особой ролью в механизме защиты прав и свобод человека. На выполнение этой роли и должна быть направлена судебная реформа.

Исходя из изложенного, можно определить главную цель судебной реформы - обеспечить каждому заинтересованному лицу реальную возможность в случае возникновения спора или предъявления обвинения по уголовному делу защитить свои права, свободы или охраняемые законом интересы в суде, т.е. реализовать свое право на судебную защиту, основанное на Конституции РФ и нормах международного права, которое включает в себя право на беспрепятственное, без каких-либо ограничений, обращение в суд, на справедливое рассмотрение его дела в разумный срок беспристрастным, независимым и законным составом суда, а также на исполнение судебного решения, вступившего в законную силу.

Для достижения этой общей цели необходим комплекс законодательных, правоприменительных, экономических, организационных, кадровых, научных, образовательных и других мер с более конкретными целями:

- повышение статуса и роли суда в обществе и государстве, наделение его полномочиями, необходимыми для выполнения задач, вытекающих из Конституции РФ и норм международного права;
- создание правовых и экономических гарантий независимой и эффективной деятельности суда;
- оптимальное устройство судебной системы, обеспечивающее максимальную приближенность судов первой инстанции к населению, наличие вышестоящих судов, необходимых для реализации права заинтересованных лиц на обжалование судебных постановлений, а также для обеспечения правильного и единообразного применения федерального законодательства на всей территории России;
- установление надлежащей процедуры рассмотрения дел, обеспечивающей доступность суда для всех заинтересованных лиц, возможность равноправного участия сторон в состязательном процессе, вынесение законных и обоснованных решений, их обжалование и - в случае нарушения закона - отмену;
- обеспечение исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений;
- обеспечение каждому нуждающемуся в этом лицу получения квалифицированной юридической помощи, гарантированной ст. 48 Конституции РФ;
- формирование судебного корпуса, способного по своему мировоззрению, образованию, нравственным, волевым и иным качествам выполнять свои конституционные обязанности;
- обеспечение повышения уровня профессиональной подготовки судей и сотрудников аппарата судов.

За последние десять с небольшим лет в России сделано очень много для осуществления судебной реформы, полагаю, больше, чем за всю предшествующую историю ее развития.

Главное достижение и основа, позволяющая проводить судебную реформу, - новая Конституция РФ.

Она закрепила принцип разделения властей, изменила статус суда, превратив его из второстепенного государственного органа в орган судебной власти, действующий самостоятельно от власти законодательной и исполнительной, наделенный широкой компетенцией и юридическими гарантиями, достаточными для исполнения своей роли в системе сдержек и противовесов, основанной на принципе разделения властей, и для

выполнения конституционной обязанности по защите прав граждан и организаций от любых нарушений, в том числе от нарушений со стороны государства (гл. 1, 2, 7).

Конституционное право на судебную защиту теперь не подлежит никаким ограничениям, а компетенция суда распространяется на все без исключения дела о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов; по всем этим делам суд обладает полной компетенцией в решении вопросов как права, так и фактов, чего не было раньше.

В результате кардинального расширения права на судебную защиту происходят изменения в правосознании многих людей, которые начинают добиваться защиты своих прав от нарушений со стороны государства именно с помощью суда.

В настоящее время уже никого не удивляют (как было в начале 1990-х гг.) заявления граждан об оспаривании актов Президента РФ, Правительства РФ, губернаторов, мэров и других высоких должностных лиц.

Это привело к тому, что за время судебной реформы количество гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, значительно возросло.

Так, примерно в 30 раз увеличилось количество дел по заявлениям граждан об оспаривании действий и решений органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц (около 80% таких заявлений судами удовлетворяется).

За время реформы созданы очень эффективные юридические гарантии независимости судей. Они закреплены в Конституции РФ и развиты в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации" и в Законе РФ "О статусе судей в Российской Федерации".

В целях осуществления судебной реформы приняты также Федеральные конституционные законы "О Конституционном Суде Российской Федерации", "Об арбитражных судах в Российской Федерации", "О военных судах Российской Федерации", Федеральные законы "О мировых судьях в Российской Федерации", "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" и др.

Принято также новое процессуальное законодательство.

Предполагается принятие федеральных конституционных законов о судах общей юрисдикции и о Верховном Суде Российской Федерации. Выдвигаются предложения о создании административных и других специализированных судов (трудовых, семейных).

Большое влияние на судебную реформу (в первую очередь на содержание таких принципов гражданского процессуального права, как диспозитивность и состязательность) оказало новое материальное право - Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, действие которых было распространено на территорию Российской Федерации с 3 августа 1992 г., и Гражданский кодекс РФ (далее - ГК).

В целях повышения доступности и эффективности правосудия за годы судебной реформы увеличено (хотя и явно недостаточно) количество судей.

Так, согласно Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2005 год" количество федеральных судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов составляет примерно 27 тыс.

Создан институт мировых судей. Их штатная численность в настоящее время составляет примерно 6,5 тыс.

Мировые судьи, работающие в непосредственной близости к населению, стали играть исключительно важную роль в обеспечении граждан судебной защитой. Они рассматривают 60 - 70% всех гражданских дел, подведомственных судам общей юрисдикции, значительную часть уголовных дел и дел об административных правонарушениях.

В целях подготовки кадров для судебной системы, повышения их квалификации, проведения научных исследований в области законодательства и его применения судами создана Российская академия правосудия при Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ.

В ходе судебной реформы решены и многие другие проблемы. О ее достижениях сказано немало, и перечислять их нет надобности.

Вместе с этим уместно задаться вопросами: все ли необходимое сделано для достижения целей судебной реформы, все ли сделано правильно и в соответствии с этими целями, не требуется ли дополнительных мер по осуществлению судебной реформы и исправлению сделанного?

Короче говоря: завершена ли судебная реформа или ее следует продолжать?

Надо заметить, что весь ход судебной реформы сопровождался и отрицательными тенденциями.

С расширением полномочий суда, приведшим к тому, что судебная власть стала решать исключительно важные для государства и общества дела (например, о защите избирательных прав граждан, об оспаривании нормативных правовых актов), со значительным повышением гарантий независимости и неприкосновенности судей, необходимых им для выполнения своих конституционных обязанностей, которые были осуществлены в самом начале судебной реформы (1992 - 1993 гг.), у многих сил появилась большая заинтересованность в оказании влияния на суды и, естественно, в ослаблении этих гарантий.

Попытки существенно снизить уровень гарантий независимости судей предпринимались на всем протяжении судебной реформы. Судейскому сообществу приходилось прилагать много усилий, чтобы противостоять им. Можно сказать, что, как и вслед за судебной реформой 1864 г., также предпринимались попытки осуществить контрреформу.

К сожалению, некоторые попытки удалась.

В 2001 г. были внесены изменения в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и в Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации", которые, на мой взгляд, снизили гарантии независимости судей.

Однако надо признать, что и после этого указанные гарантии остаются весьма высокими.

Исследовать все проблемы судебной реформы, чтобы ответить на поставленные выше вопросы, в рамках данной работы практически невозможно. Поэтому остановлюсь только на тех, которые наиболее близки мне и представляются актуальными, - на проблемах судопроизводства и связанных с ними проблемах судостроительства.

Актуальность этих проблем обусловлена тем, что в последнее время обновилось все процессуальное законодательство: с 1 июля 2002 г. введены в действие новые Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее - УПК) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) (последний содержит раздел, регулирующий порядок производства по делам об административных правонарушениях), с 1 сентября 2002 г. - Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее - АПК), а с 1 февраля 2003 г. - Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее - ГПК).

Новизна этих Кодексов, их важность для осуществления правосудия требуют внимательного изучения практики применения процессуального законодательства, с тем чтобы выявить и устранить недостатки правового регулирования.

Законодательство о судопроизводстве и судостроительстве необходимо исследовать и оценить:

во-первых, с точки зрения его соответствия Конституции РФ;

во-вторых, с точки зрения его соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации;

в-третьих, с точки зрения наличия или отсутствия единой концепции процессуального законодательства, обеспечивающей его согласованность, исключающей принципиальные и неоправданные различия в законодательстве, регулирующем порядок производства в судах общей юрисдикции, и в законодательстве, регулирующем порядок производства в арбитражных судах, отвечающей конституционному принципу равенства всех перед судом (ст. 19 Конституции РФ).

По этим направлениям и необходимо проанализировать наиболее важные институты процессуального права. Представляется, что начать надо с самого главного объекта реформирования - с суда как органа осуществления правосудия.

## **СУД КАК ОРГАН ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ**

Важнейшим принципом российского права (полагаю, что его действие и значение не ограничиваются лишь пределами отраслевого, процессуального, права) является принцип осуществления правосудия только судом.

Этот принцип закреплен в ч. 1 ст. 118 Конституции РФ.

Непосредственное отношение к определению содержания названного принципа имеют и другие положения Конституции РФ:

- ст. 119, устанавливающей требования к лицам, которые могут быть наделены полномочиями судьи;

- ст. 47, согласно которой каждый имеет право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, а обвиняемый в совершении преступления - на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом;

- ч. 5 ст. 32, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Содержание конституционного принципа осуществления правосудия только судом раскрывается в Федеральных конституционных законах "О судебной системе Российской Федерации", "Об арбитражных судах в Российской Федерации", "О военных судах Российской Федерации", Законе РФ "О статусе судей в Российской Федерации", процессуальном законодательстве (ГПК, АПК, УПК) и некоторых других законах.

В этих законодательных актах установлены судебная система Российской Федерации (определены действующие в ней суды), порядок наделения полномочиями судей, а также урегулированы другие отношения, составляющие содержание названного принципа.

Важное значение имеют положения п. 1 ст. 6 Конвенции, согласно которым каждый имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

К принципу осуществления правосудия только судом самое прямое отношение имеют положения данной статьи Конвенции о том, что суд должен быть:

- независим;
- беспристрастен;
- создан на основании закона.

Исходя из положений, содержащихся в ст. 47 и 118 Конституции РФ, ст. 6 Конвенции и других названных выше законодательных актах, можно выделить критерии, по которым следует определять соблюдение принципа осуществления правосудия только судом.

Во-первых, соблюдение данного принципа необходимо оценивать с точки зрения законности определения суда как органа судебной системы Российской Федерации, который компетентен рассматривать дело, т.е. с точки зрения соблюдения установленных законом правил подведомственности и подсудности дел, которые во многом зависят от устройства судебной системы, поскольку она установлена федеральным конституционным законом.

Во-вторых, соблюдение данного принципа необходимо оценивать с точки зрения законности образования конкретного состава суда для рассмотрения конкретного дела в том суде, которому оно подведомственно и подсудно.

Таким образом, судом, "созданным на основании закона" для рассмотрения дела и имеющим полномочия осуществлять по нему правосудие, может быть признан только тот суд в судебной системе Российской Федерации, который в соответствии с правилами подведомственности и подсудности обладает соответствующей компетенцией по его рассмотрению и образован из судей этого суда, наделенных полномочиями в установленном порядке, при отсутствии оснований для их устранения от судебного разбирательства по данному делу (для их отвода).

Если дело рассмотрел орган, не отвечающий указанным критериям, то он не может быть признан "созданным на основании закона для данного дела" с точки зрения конституционных и международно-правовых норм, а его деятельность по рассмотрению дела - правосудием. Вынесенное в таком случае по делу решение нельзя признать актом правосудия, и оно подлежит отмене.

Например, Европейский суд по правам человека в Постановлении от 4 марта 2003 г. по делу "Посохов против Российской Федерации" указал, что явным нарушением Федерального закона "О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" является привлечение народных заседателей к исполнению своих обязанностей чаще одного раза в год, что не позволяет признать суд, в котором они заседали, судом, созданным на основании закона (см. Приложения).

Основываясь на таком толковании п. 1 ст. 6 Конвенции, Президиум Верховного Суда РФ по жалобам адвоката Б. и осужденного Х. отменил обвинительные приговоры областных судов, вынесенные с участием народных заседателей, которые были повторно в течение года привлечены к исполнению своих обязанностей (Постановления Президиума от 24 ноября 2004 г. по делу N 472п2004 и от 15 декабря 2004 г. по делу N 613п2004).

Совершенно ясно, что поскольку принцип осуществления правосудия только судом основан на Конституции РФ и нормах международного права, то он должен действовать в отраслевом (процессуальном) законодательстве, регулирующем отдельные виды судопроизводства, очевидным образом равнозначно - безусловно, с учетом их особенностей, но без неоправданных и существенных различий.

Это вызвано тем, что отраслевое законодательство не может противоречить Конституции РФ и нормам международного права, и необходимо для соблюдения положения ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом.

Для того чтобы оценить, как реализуется данный принцип, надо сопоставить его с другим, тесно связанным с ним принципом процессуального права - принципом сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дела, а также проанализировать, как последний урегулирован в различных видах судопроизводства.

Сравнение ГПК, УПК, АПК выявляет существенные различия в регулировании этого принципа в гражданском, уголовном и арбитражном судопроизводствах.

Так, в соответствии со ст. 7 и 14 ГПК гражданские дела в судах первой инстанции рассматриваются судьями этих судов единолично или в предусмотренных федеральным законом случаях коллегиально в составе трех профессиональных судей. Законом предусмотрен только один случай рассмотрения дел в составе трех профессиональных судей - дел о расформировании избирательной комиссии (ч. 3 ст. 260 ГПК в первоначальной редакции; ч. 2 ст. 260.1 в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ). Таких дел в судах - единицы.

Таким образом, практически все гражданские дела в судах общей юрисдикции рассматриваются судьей единолично.

Согласно ст. 30 УПК уголовные дела в суде первой инстанции рассматриваются судом коллегиально или судьей единолично; коллегией из трех профессиональных судей рассматриваются уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях при наличии ходатайства обвиняемого о таком рассмотрении (при отсутствии такого ходатайства дело рассматривается судьей единолично); с участием присяжных заседателей - также по ходатайству обвиняемого - рассматриваются дела, отнесенные к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов.

Как показывает практика, подавляющее большинство уголовных дел рассматривается судьями единолично.

Так, в 2004 г. судами было окончено производством 1042882 дела, из них с вынесением приговора - 676646 дел.

Из этого количества было окончено: судьей единолично - 99,84%, коллегией из профессиональных судей - 0,1%, с участием присяжных заседателей - 0,06% дел; рассмотрено с вынесением приговора соответственно 99,8%, 0,1%, 0,1% дел.

В соответствии со ст. 17 АПК дела в первой инстанции арбитражного суда рассматриваются судьей единолично, если коллегиальное рассмотрение дела не предусмотрено настоящей статьей; коллегиальное рассмотрение дела осуществляется в составе трех судей или судьи и двух арбитражных заседателей.

Согласно Федеральному закону "Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации" арбитражными заседателями являются граждане Российской Федерации, наделенные в порядке, установленном настоящим Законом, полномочиями по осуществлению правосудия при рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации в первой инстанции подведомственных им дел, возникающих из гражданских правоотношений; списки арбитражных заседателей формируют арбитражные суды субъектов Российской Федерации на основе предложений о кандидатурах арбитражных заседателей, направленных в указанные суды торгово-промышленными палатами, ассоциациями и объединениями предпринимателей, иными общественными и профессиональными объединениями, и утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ (ст. 1,3).

Таким образом, в арбитражных судах в отличие от судов общей юрисдикции допускается рассмотрение дел коллегиальным составом суда, в который входят граждане, не являющиеся профессиональными судьями.

Дела, в рассмотрении которых арбитражные заседатели не участвуют, прямо и исчерпывающе перечислены в законе (ч. 3 ст. 17 АПК). По всем остальным делам они участвуют при наличии ходатайства стороны об этом (ст. 19 АПК).

При сравнении ГПК и АПК относительно состава суда, рассматривающего подведомственные судам общей юрисдикции и арбитражным судам дела, выявляются и другие существенные различия.

Так, согласно ч. 2 ст. 17 АПК дела, относящиеся к подсудности Высшего Арбитражного Суда РФ, и дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются судом в составе трех профессиональных судей.

В то же время дела, подсудные Верховному Суду РФ, и дела об оспаривании нормативных правовых актов в других судах общей юрисдикции рассматриваются судьей единолично.

Такое различие в рассмотрении очень схожих по своему характеру и значению дел ни на чем не основано и ничем не оправдано. Представляется, что оно дает все основания сделать вывод о неравенстве участников процессов в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

В ГПК и АПК имеются и другие различия, касающиеся формирования состава суда для рассмотрения конкретных дел; например, в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах по-разному разрешаются заявления об отводах судей (ст. 20 ГПК, ст. 25 АПК).

Из изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Принцип сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дел в судах общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел практически не действует (он поглощен принципом единоличного рассмотрения дел), а при рассмотрении уголовных дел существенно ограничен (в значительной мере преобладает принцип единоличного рассмотрения дел).
2. В арбитражных судах этот принцип представляется реализованным вполне разумно.
3. В регулировании этого принципа в ГПК и АПК имеются существенные и неоправданные различия, что ставит лиц, участвующих в разбирательстве дел в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, в неравное положение.

Однако изложенным проблемы реализации принципа осуществления правосудия только судом не исчерпываются.

Заслуживает обсуждения еще одна, более общая и, полагаю, более важная проблема - участие граждан в осуществлении правосудия.

В соответствии с ч. 5 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Формы участия граждан в отправлении правосудия установлены Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации": присяжные, народные и арбитражные заседатели (ст. 1 и 8).

Во исполнение указанных положений Конституции РФ и названного Федерального конституционного закона были приняты Федеральные законы "О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" от 2 января 2000 г. и, упоминавшийся выше, "Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации" от 30 мая 2001 г.

Однако Федеральный закон "О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" признан утратившим силу с введением в действие новых процессуальных Кодексов (ст. 2.1 Федерального закона "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" от 18 декабря 2001 г. и ст. 2 Федерального закона "О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" от 14 ноября 2002 г.).

В результате институт народных заседателей, существовавший в нашей стране долгое время как средство участия граждан в отправлении правосудия, оказался уничтожен. Такое законодательное решение в процессуальных кодексах (ГПК и УПК) как минимум противоречит акту большей юридической силы - Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации", в котором прямо указано на участие народных заседателей в осуществлении правосудия (ст. 1 и 8).

В судах общей юрисдикции участие граждан в отправлении правосудия, право на которое закреплено в ч. 5 ст. 32 Конституции РФ и ст. 8 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", теперь осуществляется только через присяжных заседателей. Но разве можно считать это право реальным, если с участием присяжных заседателей рассматривается мизерное количество уголовных дел (например, в 2004 г. было рассмотрено всего лишь 631 дело)?!

В рассмотрении гражданских дел граждане вообще не участвуют.

Институт народных заседателей в нашей стране действовал длительное время. В советские времена он был своего рода "священной коровой", все предложения о допущении возможности рассмотрения несложных гражданских дел судьей единолично решительно пресекались.

Однако с изменением правовой системы России произошли изменения и в подходе к этому принципиальному вопросу.

Законом от 29 мая 1992 г. была изложена в новой редакции ст. 6 ГПК РСФСР. Она и создала новый для процессуального права принцип сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения гражданских дел, установив, что они рассматриваются судьей единолично, если

лица, участвующие в деле, не возражают против этого, или коллегиально, если кто-либо из лиц, участвующих в деле, до начала рассмотрения дела по существу возразит против единоличного порядка его рассмотрения.

Такое положение в полной мере соответствовало принципу диспозитивности, содержание и значение которого в то время начало кардинально расширяться. Лица, участвующие в деле, получили право влиять на решение вопроса о составе суда: если они согласны, дело рассматривалось судьей единолично, если нет - коллегиально.

Именно такое регулирование и было предложено в проекте ГПК РФ, внесенном в Государственную Думу Верховным Судом РФ и принятом ею в первом чтении.

Однако ко времени принятия ГПК во втором чтении был введен в действие новый УПК, который полностью отказался от участия народных заседателей в осуществлении правосудия по уголовным делам, в связи с чем, как указывалось выше, был признан утратившим силу в части, касающейся уголовного судопроизводства, Федеральный закон "О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации".

По этой причине в проект ГПК ко второму чтению были внесены, а затем и приняты соответствующие изменения. С принятием ГПК был признан утратившим силу в оставшейся части и названный выше Федеральный закон.

Таким образом, в регулировании состава суда, рассматривающего гражданские дела в судах общей юрисдикции, имеются существенные различия между ГПК и его проектом.

Изложенное свидетельствует о том, что, во-первых, ГПК и УПК в части регулирования состава суда для рассмотрения гражданских и уголовных дел по первой инстанции не в полной мере соответствуют Конституции РФ и Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации" (противоречат им в части отказа от участия народных заседателей в осуществлении правосудия); во-вторых, между ГПК и АПК в регулировании тех же отношений имеются концептуальные, неоправданные различия.

Таким образом, при всех положительных преобразованиях в ходе судебной реформы относительно определения статуса, полномочий и порядка деятельности суда как единственного органа, компетентного осуществлять правосудие, созданы и серьезные проблемы, которые необходимо разрешить.

В последнее время активно выдвигаются предложения об изменении системы судов общей юрисдикции.

Имеются в виду предложения о создании новых, специализированных судов (административных, трудовых, налоговых, по делам несовершеннолетних и др.). Они в свою очередь трансформируются в идеи принятия нового процессуального законодательства - кодекса об административном судопроизводстве, трудового процессуального кодекса и др.

К изменениям действующей в настоящее время судебной системы надо подходить очень вдумчиво и осторожно (слишком велика их цена для правосудия), учитывая состояние, в котором находится судебная система, и вытекающие из этого состояния приоритеты в ее развитии и совершенствовании.

Исходя из этого, представляется, что указанные предложения - особенно при том состоянии, в котором находятся суды общей юрисдикции, - ничего полезного не принесут.

Суды общей юрисдикции в настоящее время работают с очень большой нагрузкой. В 2004 г. они рассмотрели около 10 млн. гражданских и уголовных дел, а также дел об административных правонарушениях.

С очень большой нагрузкой работают кассационные и надзорные инстанции верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов. В 2004 г. эти суды рассмотрели 272,3 тыс. гражданских дел в кассационном порядке и 292,9 тыс. надзорных жалоб по гражданским делам.

При этом наблюдается устойчивая тенденция к росту числа поступающих в суды общей юрисдикции дел.

Численность судей, необходимая для рассмотрения такого количества дел (несмотря на ее увеличение), явно недостаточна. Условия, в которых работают судьи, далеки от нормальных.

Эти и некоторые другие причины порождают проблемы с формированием судейского корпуса, который в последнее время начал в значительной мере обновляться.

Так, по данным VI Всероссийского съезда судей (декабрь 2004 г.), в судах общей юрисдикции 20,5% вакантных должностей судей, 18,9% судей имеют стаж работы в качестве судьи менее трех лет, 55,9% судей - женщины.

С учетом изложенного представляется, что в первую очередь надо не учреждать произвольно новые суды, а принимать меры к созданию надлежащих условий в осуществлении правосудия тем судам и тем судьям, которые уже действуют и очень в этом нуждаются.

Для этого необходимо:

- принять меры к тому, чтобы в судах не было такого значительного количества вакансий;
- обновить состав судейского корпуса в связи с естественными обстоятельствами (с уходом судей в отставку, прекращением их полномочий в связи с достижением предельного возраста и т.п.);
- создать надлежащие условия работы (имеются в виду здания судов, их оборудование, обеспечение деятельности судов, работа аппарата судов и т.п.).

Изменения судебной системы и процессуального законодательства до осуществления указанных мер или одновременно с ними, конечно, нельзя исключить, но изменять надо только то, что действительно препятствует работе судов, при условии, что эти изменения принесут пользу, а не окажутся пустым заверением об очередном "вкладе" в судебную реформу (полагаю, что потребность в изменениях судебной системы судов общей юрисдикции - но не в указанных выше изменениях, а в других - все же имеется, о чем будет сказано в дальнейшем).

При внесении изменений в судебную систему необходимо иметь в виду, что в силу ч. 3 ст. 118 Конституции РФ не допускается создание чрезвычайных судов, а в соответствии со ст. 26 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" специализированные федеральные суды могут создаваться лишь для рассмотрения гражданских и административных дел. Поэтому невозможно - без изменения названного Федерального конституционного закона - создавать специализированные суды для рассмотрения уголовных дел (например, для рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних).

## ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

### Проблемы реализации права на доступ к правосудию, связанные с устройством судебной системы Российской Федерации

Закрепления в Конституции РФ, международных правовых актах и процессуальном законодательстве права каждого на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов, а также наделяния суда полной компетенцией в рассмотрении всех дел, связанных с защитой прав, свобод и законных интересов, самого по себе еще недостаточно, чтобы считать проблемы судебной защиты исчерпанными.

Необходимо обеспечить всем заинтересованным лицам реальную возможность осуществления этого права, т.е. реальный доступ к правосудию.

На обеспечение доступа к правосудию наибольшее влияние оказывают следующие факторы:

- 1) устройство судебной системы;
- 2) распределение полномочий между судами в этой системе (определение их компетенции);
- 3) процедуры рассмотрения дел в судах;
- 4) процедуры обжалования судебных постановлений;
- 5) исполнение судебных постановлений.

В зависимости от того, насколько оптимально, в соответствии с задачами правосудия, устроена судебная система и определена компетенция судов в этой системе, насколько эффективны процедуры рассмотрения дел и жалоб во всех судебных инстанциях и обеспечено исполнение судебных постановлений, вступивших в законную силу, можно делать выводы о реальности или декларативности права на судебную защиту.

Устройство судебной системы определено Конституцией РФ (гл. 7) и Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации". Положения Конституции РФ, касающиеся судебной системы, и названного Федерального конституционного закона развивают Федеральные конституционные законы "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и "О военных судах Российской Федерации".

Компетенция судов (подведомственность и подсудность дел судам) и процедуры рассмотрения в судах дел и жалоб на судебные постановления установлены процессуальным законодательством, а исполнение судебных постановлений - также Федеральным законом "Об исполнительном производстве".

Согласно Конституции РФ (ст. 118, 125 - 127) и Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации" судебная система Российской Федерации состоит из Конституционного Суда РФ, системы судов общей юрисдикции, возглавляемой Верховным Судом РФ, системы арбитражных судов, возглавляемой Высшим Арбитражным Судом РФ (в нее также входят конституционные, уставные суды субъектов Российской Федерации, статус и деятельность которых здесь не исследуются).

Отвечает ли устройство судебной системы интересам правосудия и обеспечивает ли оно в надлежащей мере доступ к правосудию заинтересованным лицам?

Система судов общей юрисдикции состоит из трех уровней федеральных судов:

- 1) районный суд - рассматривает дела в качестве суда первой инстанции и является одновременно апелляционной инстанцией по отношению к мировым судьям;
- 2) верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, автономного округа - рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам; является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- 3) Верховный Суд РФ - высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; рассматривает в пределах своей компетенции дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в качестве суда первой инстанции.

В нее также входят военные суды (гарнизонные и окружные, флотские суды). В систему судов общей юрисдикции входят и мировые судьи, являющиеся судьями субъектов Российской Федерации.

Система арбитражных судов состоит из четырех уровней:

- 1) арбитражный суд субъекта Российской Федерации - рассматривает дела в качестве суда первой инстанции;
- 2) арбитражный апелляционный суд - рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам;
- 3) арбитражный суд округа - рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции;
- 4) Высший Арбитражный Суд РФ - высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами; рассматривает в соответствии с федеральным законом дела в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

По данным на 1 января 2005 г., в судах общей юрисдикции действовали (не считая военных судов):

- 2479 районных судов;
- 89 областных и соответствующих им судов (по количеству субъектов Российской Федерации);
- Верховный Суд РФ.

Образовано также около 6,5 тыс. судебных участков мировых судей. В арбитражных судах, по тем же данным, действовали:

- 89 судов первой инстанции (по количеству субъектов Российской Федерации);
- 20 апелляционных судов (эти суды находятся в стадии становления, процесс их создания должен быть завершен до 1 января 2006 г. - ст. 33.1 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и ст. 3 Федерального конституционного закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 4 июля 2003 г.);
- 10 арбитражных судов округа;
- Высший Арбитражный Суд РФ.

Согласно ст. 108 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" штатная численность федеральных судов общей юрисдикции составляла 23 172 должности судьи (из них 907 - военных судей), арбитражных судов - 3993 должности судьи. Численность судей Верховного Суда РФ - 125, Высшего Арбитражного Суда РФ - 90.

Изложенное свидетельствует о том, что, несмотря на указание в ст. 3 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" о единстве судебной системы, таковой не имеется.

Системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов действуют самостоятельно и независимо друг от друга, имеют свои высшие судебные органы.

Такое устройство порождает серьезную проблему обеспечения единства судебной практики - единообразного и правильного применения федерального законодательства всеми судами Российской Федерации (как общей юрисдикции, так и арбитражными) на всей ее территории.

Без решения этой проблемы невозможно обеспечить реальный доступ к правосудию и гарантировать соблюдение конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (о предложениях по решению этой проблемы см. далее).

При сравнении систем судов общей юрисдикции и арбитражных судов видны существенные различия.

Во-первых, по количеству и объему полномочий судебных инстанций, что во многом определяет различия в процедурах рассмотрения дел и жалоб на судебные постановления в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

Во-вторых, по степени приближенности судов к населению, что имеет большое значение в обеспечении реального доступа к правосудию: суды общей юрисдикции - особенно за счет мировых судей - в максимально возможной степени приближены к населению, арбитражные суды значительно отдалены (их первые инстанции расположены в центрах субъектов Российской Федерации).

Эти особенности судебной системы Российской Федерации в целом, а также систем судов общей юрисдикции и арбитражных судов в отдельности необходимо учитывать при решении вопросов, связанных с определением компетенции указанных судов.

Обращает на себя внимание еще одна особенность судебной системы Российской Федерации.

Система судов общей юрисдикции состоит из двух видов судов:

- федеральных судов;
- судей субъектов Российской Федерации, к которым относятся мировые судьи.

Такое деление вполне оправданно и вытекает из Конституции РФ.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

- на федеральном уровне - Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (имеются в виду федеральные суды);
- на уровне субъектов Российской Федерации - образуемые ими органы.

Исходя из закрепленного в Конституции РФ принципа разделения государственной власти и федерального устройства Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, так же как и сама Российская Федерация, должны иметь свои органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Следовательно, наличие судей субъектов Российской Федерации основано на ее Конституции.

Вместе с этим, если строго следовать положениям Конституции РФ, процесс создания органов судебной власти в субъектах Российской Федерации нельзя считать завершенным.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации действуют только судьи судов общей юрисдикции, рассматривающие дела по первой инстанции. Вышестоящих судебных инстанций, относящихся к судам субъектов Российской Федерации, нет; второй инстанцией по делам, подсудным мировым судьям, является федеральный районный суд.

Очевидно, что процесс создания судебных систем субъектов Российской Федерации следует завершить: как минимум создать в них суды апелляционных инстанций и освободить федеральные районные суды от не свойственных им функций рассмотрения дел в апелляционном порядке.

Обсуждая проблемы устройства судебной системы, нельзя не возвратиться к упоминавшейся выше идее создания специализированных административных судов. Тем более, что эта идея представляется очень актуальной, поскольку проект Федерального конституционного закона "Об административных судах в Российской Федерации" уже внесен в Государственную Думу и в развитие его разработан проект Кодекса административного судопроизводства <\*>.

---

\*> Российская юстиция. 2004. N 3.

Если эти суды создавать, то необходимо иметь в виду следующее.

Во-первых, в соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" административные суды, как суды специализированные, могут быть созданы только в системе судов общей юрисдикции.

Следовательно, создание их в системе арбитражных судов или образование из них какой-либо новой и самостоятельной системы недопустимо.

Во-вторых, к ведению административных судов должно быть отнесено рассмотрение всех так называемых административных дел, а точнее, дел, возникающих из публичных правоотношений.

В настоящее время рассмотрение этих дел отнесено как к компетенции судов общей юрисдикции (подразд. III разд. II ГПК, ст. 23.1 КоАП), так и арбитражных судов (разд. III АПК, ст. 23.1 КоАП).

Такое регулирование представляется неправильным.

В силу ст. 126 Конституции РФ Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Согласно ст. 127 Конституции РФ Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Из этого следует, что рассмотрение административных дел отнесено Конституцией РФ к ведению судов общей юрисдикции (относительно этих дел ничего не указано в ст. 127 Конституции РФ).

Указание в этой статье на "иные" дела, рассматриваемые арбитражными судами, не дает оснований для отнесения к ним административных дел, поскольку на эти дела, как находящиеся в ведении судов общей юрисдикции, прямо указано в ст. 126 Конституции РФ.

Таким образом, даже в настоящее время отнесение административных и иных дел, возникающих из публичных правоотношений, к компетенции арбитражных судов и включение в АПК разд. III "Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений" представляются не соответствующими Конституции РФ; в случае же создания специализированных административных судов - при сохранении нынешнего положения - эти несоответствия станут еще более явными.

#### Проблемы реализации права на доступ к правосудию, связанные с институтами подведомственности и подсудности дел

В обеспечении реального доступа к правосудию большую роль играет институт подведомственности, с помощью которого определяются полномочия судов различных судебных систем (общей юрисдикции и арбитражных) и распределяются дела между ними.

Значение этого института велико не только в связи с существенными различиями в устройстве систем судов общей юрисдикции и арбитражных судов, на которые указано выше; оно в еще большей степени возрастает в связи с не менее существенными различиями в процедурах рассмотрения дел и жалоб на судебные постановления в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

В связи с этим заинтересованным лицам становится далеко не безразлично, в какой судебной системе будут рассматриваться их дела.

В научной литературе неоднократно отмечалось, что анализ российского процессуального законодательства свидетельствует об отсутствии единой концепции его развития.

В результате между ГПК и АПК возникло множество принципиальных и неоправданных различий, к ним можно отнести следующие:

1. В ГПК и АПК по-разному урегулировано применение принципа сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дел в судах первой инстанции, на что указывалось выше.
2. Различны правила разрешения коллизий между Конституцией РФ и федеральными законами: арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом деле, Конституции РФ, должен обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона и приостановить производство по делу до рассмотрения запроса Конституционным Судом РФ (ч. 3 ст. 13, п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК); суд общей юрисдикции вправе (если сочтет нужным) рассмотреть дело, не обращаясь в Конституционный Суд РФ, на основании прямого применения положений Конституции РФ (ч. 2 ст. 11 ГПК), что в значительной степени ускоряет процесс, поскольку

производство в Конституционном Суде РФ занимает очень много времени и затягивает тем самым принятие решения по возникшему спору.

3. По-разному урегулированы возможности применения судами процессуального законодательства по аналогии: ГПК допускает аналогию в гражданском процессе (ч. 4 ст. 1); АПК ничего не указывает относительно возможности применения аналогии в арбитражном процессе (ст. 3), что дает основания отрицать ее допустимость и отказывать в том, чтобы - в случае отсутствия нормы арбитражного процессуального права, регулиющей отношения, возникшие в ходе арбитражного судопроизводства, - применять норму, регулиющую сходные отношения, а при отсутствии такой нормы - исходить из принципов осуществления правосудия.

4. По-разному урегулировано участие прокурора в делах, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами: по АПК (ст. 52) возможности участия прокурора в арбитражном процессе шире, чем по ГПК (ст. 45) в гражданском процессе.

5. По-разному регулируются отношения в стадии возбуждения дела в суде: согласно ГПК (ст. 134) допустим по основаниям, перечисленным в указанной статье, отказ в принятии заявления к производству суда общей юрисдикции; АПК (гл. 13) не предусматривает такой возможности, что обязывает судей арбитражных судов принимать к их производству любые заявления, в том числе явно не подведомственные этим судам.

6. Различаются правила вступления решений судов в законную силу: по ГПК (ст. 209) решения всех судов, включая решения Верховного Суда РФ, и по всем категориям дел вступают в законную силу по общим правилам (по истечении срока на апелляционное или кассационное обжалование, если решения не были обжалованы, а в случае подачи жалобы - после рассмотрения дела вышестоящим судом, если решение не отменено); по АПК решения Высшего Арбитражного Суда РФ и решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов, в исключение из общего правила, вступают в законную силу немедленно после их принятия (ч. 2 ст. 180).

7. По-разному урегулированы возможности обжалования решений Верховного Суда РФ и решений Высшего Арбитражного Суда РФ, вынесенных по первой инстанции: на решение Верховного Суда РФ может быть подана кассационная жалоба в Кассационную коллегию Верховного Суда РФ (ст. 336, п. 3 ч. 1 ст. 337 ГПК), а затем надзорная жалоба в Президиум Верховного Суда РФ (п. 5 ч. 2 ст. 377); решение Высшего Арбитражного Суда РФ может быть обжаловано только в порядке надзора в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (ст. 292 АПК).

8. Различны процедуры обжалования других судебных постановлений: в гражданском судопроизводстве решение суда может быть обжаловано в апелляционном (если это решение мирового судьи) или кассационном (если это решение федерального суда) порядке, а затем в порядке надзора (гл. 39 - 41 ГПК); в арбитражном судопроизводстве сначала в апелляционном порядке, затем в кассационном и после этого - в порядке надзора (гл. 34 - 36 АПК).

9. По-разному определены основания для отмены судебных постановлений в порядке надзора.

По ГПК ими являются существенные нарушения норм материального или процессуального права (ст. 387).

По АПК согласно первоначальной редакции ст. 304 ими являлись:

- нарушение единообразия в толковании и применении норм права;
- препятствование в принятии законного решения по другому делу;
- нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов.

Федеральным законом от 31 марта 2005 г. второе из указанных оснований отмены в порядке надзора постановлений арбитражных судов заменено на нарушение прав и свобод человека и гражданина согласно общепринятым принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации <\*>.

---

<\*> Российская газета. 2005. 5 апр.

При сравнении этих норм становится очевидным, что основания для отмены в порядке надзора судебных постановлений судов общей юрисдикции значительно шире, чем основания для отмены судебных постановлений арбитражных судов.

Даже из этого, далеко не полного, перечня различий между ГПК и АПК ясно видно, что они касаются принципиальнейших отношений, возникающих в ходе судопроизводства, и ставят участников процессов в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах в неравное положение.

Имеются также существенные различия в процедурах рассмотрения в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах дел об административных правонарушениях.

В судах общей юрисдикции порядок производства по таким делам регулируется КоАП (разд. IV), в арбитражных судах - АПК (гл. 25).

Эти законодательные акты по-разному устанавливают порядок возбуждения и рассмотрения указанных дел в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, обжалования вынесенных по ним судебных постановлений, по-разному определяют круг участников процесса и многое другое.

Не вдаваясь в обсуждение вопроса о том, нормы каких процессуальных Кодексов лучше, а какие хуже (представляется, что в них есть и те и другие), необходимо констатировать в целом, что такое положение недопустимо и указанные различия следует устранять.

В противном случае всегда будут иметься основания для утверждения о неравной степени обеспеченности доступа к правосудию в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

Обозначенные выше проблемы, осложняющие доступ к правосудию, обостряются тем, что в последние годы происходит перераспределение подведомственности дел: наблюдается устойчивая и, полагаю, совершенно неоправданная тенденция к расширению компетенции арбитражных судов за счет соответственно уменьшения компетенции судов общей юрисдикции.

Естественно, что потребности в изменении подведомственности дел могут время от времени возникать, но вносить изменения в этот институт надо всегда не произвольно, не только потому, что это кому-то хочется, а очень осторожно, вдумчиво, исходя из целей, для достижения которых созданы те или иные суды, и заботясь о том, чтобы такие изменения не привели к ухудшению положения тех, для кого осуществляется правосудие, т.е. не привели бы к ограничению доступа к нему заинтересованных лиц.

При принятии в 2002 г. нового АПК законодатель этого не учитывал и расширил подведомственность дел арбитражным судам совершенно произвольно и явно неоправданно.

Известно, что в качестве критериев разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами изначально были определены: во-первых, характер спора; во-вторых, субъектный состав участников спора.

Дела по спорам в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (по своему характеру - экономических споров), в которых в качестве субъектов споров участвуют организации, являющиеся юридическими лицами, и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющие статус индивидуального предпринимателя (индивидуальные предприниматели), были отнесены к компетенции арбитражных судов (исходя из целей, для достижения которых они создавались); дела по всем иным спорам оставлены в компетенции судов общей юрисдикции.

В законе дано четкое определение понятия "предпринимательская деятельность" (ст. 2 ГК), что исключает сложности в решении вопросов о подведомственности споров, возникающих при ее осуществлении.

Вместе с этим определения понятия "иная экономическая деятельность" в законе нет, в связи с чем определение понятия "экономический спор", как оно дано в ч. 1 ст. 27 АПК (экономический спор - это спор, связанный с осуществлением экономической деятельности), ничего по сути не раскрывает.

Неопределенность понятий "иная экономическая деятельность" и "экономический спор" создает серьезные сложности в разграничении подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Более того, она позволила выдвинуть предложения о чрезмерно расширительном толковании этих понятий, которые были восприняты законодателем.

В результате совершенно произвольно и явно ошибочно к экономическим спорам были отнесены споры, которые таковыми не могут быть в принципе.

Так, ошибочно были отнесены к экономическим спорам и переданы в компетенцию арбитражных судов:

- дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК);

- дела о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений (ст. 32 АПК).

Ранее эти дела были подведомственны судам общей юрисдикции, которые имели по ним обширную и положительную практику.

Дела об оспаривании указанных нормативных правовых актов, несмотря на то что они имеют отношение к предпринимательской деятельности лиц, обратившихся в суд, не носят экономического характера, поскольку вопросы, связанные с этой деятельностью истцов, суд не исследует и решения по ним не принимает.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в порядке так называемого нормоконтроля, в них разрешаются только вопросы абстрактного права (соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту большей юридической силы). Правоотношения, возникшие в связи с применением этого акта в отношении истца, и связанные с этим вопросы его субъективного права предметом судебного разбирательства не являются.

По делам о признании и исполнении решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений суд рассматривает только процедурные вопросы; в существо спора, разрешенного иностранным судом или международным коммерческим арбитражем, он вторгаться не вправе и правильность вынесенного решения проверять не может, т.е. суд также не решает вопросы экономического характера.

Еще раньше также произвольно были отнесены к экономическим спорам споры о защите чести, достоинства и деловой репутации (ст. 22 АПК 1995 г.), хотя совершенно очевидно, что эти споры даже при наличии связи с предпринимательской деятельностью истцов возникают не в связи с ней (сама по себе она еще не порождает спора), а в связи с деятельностью другого лица, не являющегося субъектом предпринимательской или иной экономической деятельности (например, средства массовой информации), по реализации им своего права на поиск и распространение информации. По таким делам никаких "экономических" правоотношений между сторонами не возникает и никаких "экономических" вопросов суды не разрешают, а выясняют иные обстоятельства: порочит ли истца распространенная ответчиком информация, соответствует ли она действительности.

В АПК 2002 г. был также значительно и совершенно неоправданно расширен субъектный состав споров, отнесенных к компетенции арбитражных судов, для чего учреждена так называемая специальная подведомственность (ст. 33).

В частности, арбитражным судам стали подведомственны - независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане, - дела по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров (п. 4 ч. 1 ст. 33).

Ранее эти дела, если участником спора был гражданин, не имеющий статуса индивидуального предпринимателя (акционер, участник общества с ограниченной ответственностью и т.п.), были подведомственны судам общей юрисдикции.

Более того, ст. 33 АПК устанавливает специальную подведомственность дел арбитражным судам не исчерпывающим образом, но допускает отнесение федеральными законами к их подведомственности (независимо от субъектного состава споров, т.е. независимо от того, возникли споры между юридическими или между физическими лицами) и других дел, возникающих при осуществлении предпринимательской деятельности (п. 6 ч. 1).

При таком подходе к законодательному регулированию компетенции судов можно произвольно отнести к подведомственности арбитражных судов практически все дела по спорам между субъектами, занимающимися предпринимательской деятельностью, с одной стороны, и гражданами, которые к ее осуществлению никакого отношения не имеют, - с другой. Например, можно передать в арбитражные суды все дела, связанные с защитой прав потребителей, в которых, как известно, участвуют граждане, имеющие намерение заказать или приобрести либо заказывающие, приобретающие или использующие товары (работы, услуги) для нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью, и организации (изготовители, исполнители, продавцы), осуществляющие такую деятельность.

Обратить на это внимание вынуждает то обстоятельство, что указанный подход к законодательному регулированию института подведомственности дел находит свое развитие.

Так, Федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 125-ФЗ был дополнен ст. 7.1 Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации", которой было установлено, что споры, связанные с осуществлением государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, подлежат рассмотрению в арбитражном суде <\*>.

---

<\*> Российская газета. 2003. 10 июля.

---

До внесения этих изменений дела по указанным спорам, если размеры тарифов на электрическую и тепловую энергию оспаривали граждане, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, были подведомственны судам общей юрисдикции. Теперь эти дела перешли в компетенцию арбитражных судов.

В результате таких изменений граждане должны участвовать в рассмотрении своих дел не в районных судах или у мировых судей, которые находятся в непосредственной близости к ним, как это было раньше, а в арбитражных судах, расположенных в центрах субъектов Российской Федерации.

С учетом территории Российской Федерации, возможностей транспортного сообщения эти изменения подведомственности дел для многих людей, да и организаций серьезным образом осложняют доступ к правосудию.

Например, если раньше акционер и акционерное общество, находящиеся в Норильске, имели право на рассмотрение своего спора в суде общей юрисдикции, расположенном в том же городе, то теперь им необходимо ехать за многие километры в Красноярск. Такая же ситуация возникает и при оспаривании гражданами решений энергетических комиссий по установлению тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Но этими изменениями при принятии нового АПК законодатель не ограничился и при введении его в действие перешел все допустимое.

В ст. 7 Федерального закона "О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" были включены беспрецедентные нормы о том, что дела, которые находятся в производстве судов общей юрисдикции и которые в соответствии с АПК отнесены к подведомственности арбитражных судов, в течение двух недель с согласия истцов передаются судами общей юрисдикции в арбитражные суды; если истец не согласен на передачу дела, суд общей юрисдикции прекращает производство по делу в связи с неподведомственностью.

Ничего подобного ранее в нашем законодательстве не было. Наоборот, со времени создания арбитражных судов соблюдался принцип: дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подведомственности, должно быть разрешено этим судом независимо оттого, что принятым позже законом подведомственность дела изменена.

Например, когда были созданы арбитражные суды и в их ведение перешли дела по спорам с участием колхозов, то все такие дела, принятые к своему производству с соблюдением действовавших ранее правил подведомственности судами общей юрисдикции, остались исходя из этого принципа в их ведении.

Такой подход в полной мере соответствует принципиальному положению института подсудности, закрепленному в гражданском процессуальном законодательстве: дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно стало подсудным другому суду (ч. 1 ст. 122 ГПК 1964 г., ч. 1 ст. 33 ГПК 2002 г.).

Указанные положения ст. 7 Федерального закона "О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" противоречили не только приведенным подходам определения подведомственности и подсудности, но и положениям о действии закона во времени.

Во всех процессуальных кодексах (и действовавших ранее, и действующих в настоящее время - ГПК, АПК, УПК) закреплено еще одно принципиальное положение: при производстве по делу применяется процессуальный закон, действующий во время производства соответствующего процессуального действия или принятия процессуального решения (ч. 3 ст. 1 ГПК, ч. 4 ст. 3 АПК 1995 г., ст. 4 УПК 2001 г., ч. 4 ст. 3 АПК 2002 г. и др.).

Предъявление иска, принятие искового заявления к производству суда и возбуждение дела в суде являются процессуальными действиями, а институт подведомственности - институтом процессуального права.

Следовательно, определение подведомственности дела суду и все действия, связанные с предъявлением иска и возбуждением дела в суде, должны регулироваться процессуальным законом, действовавшим во время их совершения. Последующее изменение закона не может повлечь пересмотр принятых процессуальных решений, а значит, и изменить подведомственность дела.

В соответствии со ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Совершенно очевидно, что термин "подсудность", употребляемый в Конституции, шире, чем тот же термин в процессуальном законодательстве. Конституция под надлежащим судом,

конечно, понимает суд, определенный законом как с учетом правил подведомственности (разграничения компетенции между судами различных систем - общей юрисдикции и арбитражными), так и подсудности (разграничения компетенции между судами одной системы).

Следовательно, лишение кого-либо права на рассмотрение его дела тем судом, который принял дело к своему производству с соблюдением установленных федеральным законом правил подведомственности и подсудности (в том числе и путем принуждения - под угрозой прекращения производства по делу - к даче согласия на передачу дела в другой суд, как это сделала ст. 7 названного Федерального закона), является не чем иным, как нарушением указанного конституционного права лица, участвующего в деле в качестве истца или ответчика.

Более того, установленное этой статьей правило, в соответствии с которым дело передается судом общей юрисдикции в арбитражный суд лишь с согласия истца, т.е. вообще без учета мнения ответчика, нарушало права последнего и противоречило установленному ст. 123 Конституции Российской Федерации принципу равноправия сторон.

Такое необдуманное, совершенно произвольное "правовое" регулирование ничего, кроме вреда, не приносит.

Это особенно важно иметь в виду в связи с тем, что продолжают вноситься новые предложения о расширении компетенции арбитражных судов, вплоть до передачи в их компетенцию всех дел, возникающих из "экономических" правоотношений, независимо от того, участвуют в них организации или граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя. При желании, особенно с учетом указанной выше неопределенности понятий, используемых для определения компетенции арбитражных судов, к таким делам можно отнести все, что угодно, например даже дела о разделе имущества между супругами.

Так, например, уже активно обсуждалось предложение о передаче в подведомственность арбитражных судов дел по спорам между единоличным исполнительным органом, членами коллегиального исполнительного органа акционерных обществ, других хозяйственных товариществ и обществ (генеральным директором, членами правления) и этими обществами, связанным с освобождением их от занимаемых должностей, оплатой труда и т.п.

Эти предложения мотивируются тем, что указанные споры являются экономическими и вытекающими из гражданских правоотношений.

Между тем здесь даже нет предмета для серьезного обсуждения, поскольку Трудовой кодекс РФ прямо устанавливает, что отношения между указанными субъектами являются трудовыми (в него включена гл. 43, регулирующая особенности труда руководителя организации и членов коллегиального исполнительного органа организации), а споры между ними - трудовыми спорами, которые подведомственны судам общей юрисдикции (ст. 381 - 383, 391) и, следовательно, никак не могут быть переданы в компетенцию арбитражных судов.

Конечно (особенно при большом желании и уже имеющемся законодательном опыте произвольно, без оглядки на основы права регулировать те или иные отношения), можно внести изменения в Трудовой кодекс РФ и записать в законе, что отношения между указанными субъектами следует считать гражданско-правовыми, а споры, вытекающие из этих отношений, - экономическими.

Однако при этом необходимо иметь в виду, что такие изменения:

во-первых, будут противоречить принципам трудового права, на основе которых регулируемые им отношения отграничиваются от отношений, регулируемых гражданским правом (ст. 2 Трудового кодекса РФ);

во-вторых, будут противоречить принципиальному положению, содержащемуся в ч. 3 ст. 11 Трудового кодекса РФ и направленному на защиту прав граждан, согласно которому в тех случаях, когда в судебном порядке установлено, что договором гражданско-правового характера фактически регулируются трудовые отношения между работником и работодателем, к таким отношениям применяются положения трудового законодательства (из этого положения вытекает, что во всех случаях при квалификации отношений, возникающих между какой-либо организацией и человеком по поводу использования его труда, необходимо исходить из существа этих отношений, а не из той формы, которую придают им стороны либо которая может быть произвольно определена в другом законе);

в-третьих (и это наиболее важно, поскольку касается прав человека, которые, как записано в ст. 18 Конституции РФ, определяют смысл, содержание и применение законов), существенно нарушат трудовые и социальные права граждан, работающих руководителями и членами коллегиальных исполнительных органов акционерных обществ, других хозяйственных товариществ и обществ (права на получение выплат по обязательному государственному страхованию, на назначение и получение пенсий и т.п.);

в-четвертых, затрудняют (по сравнению с нынешним) доступ к правосудию указанным гражданам, поскольку лишат их возможности обращаться за разрешением спора с организацией, в которой они работают, в районные суды или к мировым судьям, расположенным значительно ближе к населению, чем арбитражные суды.

Изложенное, полагаю, убедительно свидетельствует об исключительной важности института подведомственности дел в обеспечении каждому заинтересованному лицу реального доступа к правосудию.

Важное значение имеет и институт родовой подсудности дел, который распределяет дела для рассмотрения по первой инстанции между судами разного уровня одной судебной системы - судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Между тем законодатель зачастую устанавливает правила родовой подсудности дел так же произвольно, как и их подведомственности.

Так, например, в ст. 259 ГПК по инициативе Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК) была включена норма, согласно которой если ЦИК усмотрит, что указанные в поступивших заявлениях нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме "касаются значительного числа граждан или в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение", то ЦИК вправе обратиться в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть заявление по существу. Этой нормой была установлена родовая подсудность таких дел Верховному Суду РФ, причем определение подсудности полностью поставлено в зависимость от усмотрения ЦИК.

По запросу Верховного Суда РФ Конституционный Суд РФ Постановлением от 25 февраля 2004 г. признал указанную норму не соответствующей Конституции РФ <\*>.

---

<\*> Российская газета. 2004. 3 марта.

С учетом важности институтов подведомственности и подсудности представляет интерес вопрос об уровне их правового регулирования.

В силу ст. 128 Конституции РФ полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Полномочия федеральных судов реализуются через названные институты. Поэтому представляется, что было бы правильно урегулировать их в федеральных конституционных законах, например в Законе "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации".

Это создало бы некоторые гарантии от произвольного изменения правил подведомственности и подсудности дел "обычными" федеральными законами и обеспечило бы большую стабильность в реализации заинтересованными лицами права на доступ к правосудию.

При толковании и применении норм, определяющих компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов, зачастую возникают серьезные проблемы, которые порождают споры о подведомственности - о том, какому суду (общей юрисдикции или арбитражному) подведомственно данное дело.

На практике из-за этого возникают ситуации, когда и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды признают те или иные дела неподведомственными им. В результате заинтересованные лица не могут реализовать свое конституционное право на судебную защиту.

Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ принимают меры к разрешению указанных проблем путем принятия совместных постановлений Пленумов этих судов, в которых разъясняются возникшие вопросы. Однако это всех проблем не решает, поскольку процесс подготовки и принятия совместных постановлений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ занимает много времени. Кроме того, не всегда можно прийти к согласованному решению.

В связи с этим возникает потребность в создании органа, который был бы компетентен разрешать спорные вопросы разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, причем как в общем плане (безотносительно к конкретному делу), так и по конкретным делам, по которым возник спор о подведомственности. В более широком плане имеется потребность в создании органа, который разрешил бы и спорные вопросы толкования и применения норм материального права (с учетом того, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды зачастую применяют одни и те же законы, например ГК, но толкуют их нормы не всегда одинаково, что создает проблемы в реализации

заинтересованными лицами права на доступ к правосудию), в целях обеспечения единства судебной практики во всей судебной системе Российской Федерации.

Это мог бы быть орган, создаваемый на паритетных началах Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ из числа судей этих судов. Создание такого органа позволило бы оперативно разрешать указанные проблемы и положительно отразилось бы на обеспечении заинтересованным лицам доступа к правосудию.

С обеспечением доступа к правосудию связана еще одна проблема, вытекающая из института подведомственности.

В настоящее время и ГПК, и АПК устанавливают, что если в ходе разбирательства дела будет выявлена его неподведомственность суду данной судебной системы, то производство по делу прекращается (ст. 220 ГПК, ст. 150 АПК). В результате истец должен начинать процесс защиты своих прав заново (вновь составлять и подавать исковое заявление, уплачивать государственную пошлину, представлять доказательства и т.д.), а ответчик - готовить свои возражения.

Все это, безусловно, неблагоприятно отражается на сторонах, не украшает правосудие и осложняет реальный доступ к нему.

Для разрешения этой проблемы необходимо в ГПК и АПК включить нормы, позволяющие суду передавать ошибочно принятые к своему производству дела по подведомственности - из суда общей юрисдикции в арбитражный суд и наоборот.

Эту проблему можно было бы разрешить и путем дачи соответствующего разъяснения в совместном постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ (по аналогии с передачей дел по подсудности).

#### Проблемы реализации права на доступ к правосудию в стадии возбуждения дела в суде

Конституционное право человека и гражданина (это же в равной мере относится и к праву организаций) на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов, как известно, не подлежит никаким ограничениям.

Такая позиция последовательно проводится на практике в решениях высших судебных органов Российской Федерации, а также обосновывается в научных исследованиях.

Реализация этого права начинается с момента обращения заинтересованного лица в суд с соответствующим заявлением, на основании которого возбуждается дело.

От того, как в процессуальном законодательстве урегулирован порядок подачи в суд заявления и возбуждения дела в суде, во многом зависит и реальность осуществления права на доступ к правосудию.

Неограниченность права на судебную защиту породила немало споров среди научных и практических работников в подходах к законодательному регулированию стадии возбуждения дела в суде и к применению законодательства, устанавливающего порядок судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

Наибольшие споры вызывают следующие вопросы:

1. Допустимо ли установление в процессуальных Кодексах возможности - при определенных обстоятельствах - отказа в принятии заявления к производству суда для рассмотрения и разрешения по существу либо это в принципе недопустимо, в связи с чем суд обязан принимать к своему производству заявления любых лиц, содержащие любые требования к другим лицам?

2. Если это допустимо, то возможен ли отказ в принятии заявления к производству суда по основаниям, связанным с существом требования, которое указано в этом заявлении, т.е. возможен ли отказ в принятии заявления по основаниям, затрагивающим его содержательную сторону?

Как отмечалось выше, ГПК и АПК по-разному регулируют отношения в стадии возбуждения дела в суде.

ГПК допускает отказ в принятии заявления к производству суда общей юрисдикции и в ст. 134 устанавливает основания, по которым это возможно.

АПК такого полномочия судьи арбитражного суда не предусматривает (гл. 13 "Предъявление иска") и, следовательно, возможности отказа в принятии заявления, подаваемого в арбитражный суд, и в возбуждении в нем дела не допускает.

Эти различия свидетельствуют об отсутствии единого подхода к развитию законодательства о гражданском и арбитражном судопроизводствах, а также выражают

противоположные взгляды на регулирование в гражданском и арбитражном процессах стадии возбуждения дела.

Разработчики АПК, предлагая указанное регулирование стадии возбуждения дела в арбитражном суде, очевидно, основывались на представлении о том, что отказ в принятии заявления к производству суда во всех случаях следует считать ограничением права на доступ к правосудию.

Такое толкование содержания права на судебную защиту (на доступ к правосудию) представляется неправильным.

Законодательное регулирование, не допускающее ни при каких обстоятельствах отказа в принятии заявления к производству суда, только на первый взгляд может показаться положительным и отвечающим задачам правосудия. В действительности оно не имеет ничего общего с реальным правосудием, поскольку не способствует ни защите прав лица, обращающегося в суд, ни защите прав другой стороны.

Так, согласно гл. 13 АПК в арбитражных судах, рассматривающих дела по первой инстанции, должны без всяких исключений возбуждаться дела по любым заявлениям, поданным в эти суды любыми лицами.

В результате такого регулирования арбитражные суды обязаны принимать к своему производству заявления, которые вообще не подлежат рассмотрению в арбитражных судах в связи с их подведомственностью судам общей юрисдикции (арбитражный суд теперь обязан принять к своему производству даже дело о расторжении брака); заявления, которые уже были разрешены судами; заявления, которые подаются в защиту прав других лиц при отсутствии у заявителя такого полномочия, предоставленного законом, и т.п.

Совершенно очевидно, что производство по делам, возбужденным на основании таких заявлений, не может окончиться рассмотрением дела по существу; оно обязательно должно быть прекращено - но уже в стадии судебного разбирательства - в соответствии со ст. 150 АПК.

Это вызывает для обеих сторон - и заявителя, и лица, которое он указал в качестве ответчика, - необходимость готовиться к судебному заседанию и участию в нем, что связано с финансовыми расходами и потерей времени. При этом вся их деятельность и деятельность суда окажется совершенно бесполезной, поскольку окончится по сути ничем.

В случае прекращения производства по делу в связи с его неподведомственностью сторонам придется начинать все сначала: истцу - готовить и подавать новое исковое заявление со всеми необходимыми документами, а ответчику - готовить заново возражения. Кроме того, к моменту подачи нового искового заявления в суд, которому подведомственно дело, истец из-за потери времени на процедуры в арбитражном суде может пропустить срок исковой давности, что повлечет для него еще более неблагоприятные последствия, чем указанные выше.

Такое регулирование в АПК стадии возбуждения дела в арбитражном суде, обязывающее суд принимать к своему производству любое заявление и не допускающее возможности - в определенных случаях - отказа в принятии заявления, на самом деле не обеспечивает реального доступа к правосудию, а зачастую только затрудняет его осуществление.

Вместо того чтобы допустить возможность еще в стадии возбуждения дела отказать в принятии заявления к производству арбитражного суда для его рассмотрения по существу, например заявления, которое неподведомственно арбитражному суду, и предоставить как можно скорее возможность заявителю обратиться в компетентный суд, т.е. реально получить доступ к правосудию, АПК, обязывая принять такое заявление к производству арбитражного суда с тем только, чтобы позже прекратить его, лишь создает иллюзию правосудия, порождает у заявителя несбыточные надежды на рассмотрение его заявления по существу и тем самым подрывает авторитет правосудия.

Такое регулирование создает также большие возможности для злоупотребления правом на судебную защиту с целью злонамеренного нарушения прав других лиц.

Таким образом, сама по себе допустимость отказа в принятии заявления к производству суда для рассмотрения по существу - при определенных обстоятельствах - не означает ограничения доступа к правосудию.

Все зависит от оснований, по которым закон допускает такую возможность.

Ограничивают ли доступ к правосудию положения ст. 134 ГПК, устанавливающие основания к отказу в принятии заявления к производству суда общей юрисдикции?

В ч. 1 ст. 134 установлено, что судья отказывает в принятии искового заявления в случае, если:

1) заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке; заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица

государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым настоящим Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право; в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя;

2) имеется вступившее в законную силу решение суда по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям или определение суда о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска или утверждением мирового соглашения сторон;

3) имеется ставшее обязательным для сторон и принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение третейского суда, за исключением случаев, если суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда.

Совершенно очевидно, что основание, указанное в п. 2, нельзя признать ограничивающим право на судебную защиту (на доступ к правосудию), поскольку по этому основанию допускается отказ в принятии заявления только в случае, когда право на судебную защиту уже было реализовано и правосудие состоялось, т.е. когда по тому же спору ("между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям") вынесено судебное решение, которое вступило в законную силу и стало, как акт органа судебной власти, обязательным в силу ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".

Это основание устанавливает вполне обоснованный запрет на повторное рассмотрение судом по сути одного и того же дела при наличии окончательного, т.е. вступившего по нему в законную силу, судебного решения, поэтому оно не может рассматриваться в качестве ограничения доступа к правосудию.

Такому подходу соответствует и еще одно указанное в том же пункте ч. 1 ст. 134 ГПК основание для отказа в принятии искового заявления: наличие вступившего в законную силу определения суда о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска или утверждением мирового соглашения сторон.

Вынесение таких определений основано на принципе диспозитивности и возможно только при наличии соответствующего волеизъявления истца.

До принятия отказа от иска или заключения мирового соглашения сторон суд в соответствии с ч. 2 ст. 173 ГПК разъясняет соответственно истцу или сторонам последствия совершения этих действий, в том числе и невозможность повторного обращения в суд.

При таком положении имеются все основания полагать, что в указанных ситуациях истец воспользовался своим правом на доступ к правосудию, распорядился им по своему усмотрению и, следовательно, запрет на повторное обращение в суд по тому же спору рассматриваться в качестве ограничения указанного права не может.

Не является ограничением доступа к правосудию и отказ в принятии заявления в случае, если по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям имеется решение третейского суда, ставшее обязательным для сторон (п. 3 ч. 1 ст. 134 ГПК).

Деятельность третейских судов как органов по разрешению споров, переданных на их рассмотрение по соглашению сторон, распространена во всем мире и основана для Российской Федерации как на ее внутреннем законодательстве, так и на нормах международного права.

К источникам права, регулирующим их деятельность, относятся: ГК (ст. 11); ГПК (п. 5 ч. 1 ст. 150, гл. 45 - 47); АПК (гл. 30, 31); Федеральный закон "О третейских судах в Российской Федерации" от 24 июля 2002 г. <1>; Закон РФ "О международном коммерческом арбитраже" от 7 июля 1993 г. <2>; Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, принятая Организацией Объединенных Наций (ООН) 10 июня 1958 г. и ратифицированная СССР 10 августа 1960 г. <3>; Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международном торговом арбитраже, принятый Комиссией ООН по праву международной торговли 21 июня 1985 г. <4>, и др.

---

<1> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3019.

<2> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 32. Ст. 1240.

<3> Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. N 46. Ст. 421.

<4> Хозяйство и право. 1994. N 6. С. 125 - 138.

Таким образом, разрешение споров в третейских судах по сути является общепризнанным, основанным на международных нормах способом защиты гражданских прав.

Этот способ может быть использован только по соглашению сторон, которым известно о последствиях их выбора, в том числе об обязанности добровольно исполнить решение третейского суда и невозможности повторного рассмотрения разрешенного третейским судом спора в государственном суде.

Поскольку стороны добровольно избирают именно такой способ защиты своих прав, то установление запрета на обращение в суд общей юрисдикции за новым рассмотрением того же спора не только допустимо, но и необходимо. Иначе деятельность третейских судов окажется бессмысленной.

Следовательно, основание для отказа в принятии искового заявления, установленное в п. 3 ч. 1 ст. 134 ГПК, нельзя считать противоречащим Конституции РФ и нормам международного права, гарантирующим каждому судебную защиту (доступ к правосудию) его прав и свобод.

Рассмотрим следующее основание к отказу в принятии заявления к производству суда первой инстанции, установленное ч. 1 ст. 134 ГПК: судья отказывает в принятии заявления, если "заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства" (п. 1).

В таком общем виде указанное основание было включено еще в ст. 129 ГПК РСФСР Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР" от 7 августа 2000 г. <\*>

---

<\*> Парламентская газета. 2000. 9 авг.

После внесения в ГПК РСФСР этих изменений в судебной практике возникало немало вопросов, связанных с пониманием такой общей формулировки.

В связи с этим при принятии действующего ГПК было раскрыто ее содержание и установлено, что оно включает в себя по сути три самостоятельных основания к отказу в принятии заявления.

Во-первых, согласно п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, если оно рассматривается и разрешается в ином судебном порядке.

Это означает, что:

- рассмотрение и разрешение данного заявления отнесено к компетенции других судов (арбитражного суда, Конституционного Суда РФ, суда другого государства), в связи с чем оно неподведомственно суду общей юрисдикции;
- рассмотрение и разрешение данного заявления хотя и подведомственно суду общей юрисдикции, но осуществляется им не в гражданском, а в ином виде судопроизводства, т.е. либо в порядке уголовного судопроизводства (например, при обжаловании решений и действий дознавателя, следователя, прокурора или при решении вопросов, связанных с возмещением реабилитированному лицу имущественного вреда, - ст. 125, 135, 137 УПК), либо в порядке производства по делам об административных правонарушениях, установленном КоАП (при обжаловании постановлений, вынесенных по таким делам).

Совершенно очевидно, что отказ в принятии заявления к производству суда по указанному основанию не может означать ограничение доступа к правосудию, поскольку не препятствует заинтересованному лицу в реализации права на судебную защиту. Для доступа к правосудию ему необходимо лишь прибегнуть к иной, надлежащей судебной процедуре.

Во-вторых, согласно п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, если оно предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым настоящим Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право.

Это основание к отказу в принятии заявления к производству суда также не ограничивает право заинтересованного лица на судебную защиту (на доступ к правосудию).

Конституция РФ (ст. 46) и нормы международного права, в частности ст. 6 Конвенции, гарантируют каждому доступ к правосудию в целях защиты своих прав, свобод и законных интересов, но не произвольное обращение в суд в целях защиты прав любого другого лица, которое, по их мнению, нуждается в этом.

Такой принципиальный подход к содержанию права на доступ к правосудию и развивается в нормах ГПК, регулирующих право на обращение в суд и возбуждение гражданского дела в суде, согласно которым по общему правилу:

- заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов (ч. 1 ст. 3);

- суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов (ч. 1 ст. 4).

В исключение из этого общего правила ГПК предусматривает также, что в случаях, установленных этим Кодексом и другими федеральными законами, гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46).

Это исключение вызвано особыми обстоятельствами, которые объективно делают невозможным или существенно затрудняют обращение в суд самого заинтересованного лица (несовершеннолетнего, недееспособного и т.п.). Тем самым закон создает условия для реализации указанными лицами права на доступ к правосудию и на судебную защиту их прав.

Таким образом, указанное основание для отказа в принятии заявления к производству суда не имеет никакого отношения к реализации гарантированного Конституцией РФ и международными нормами права самих заинтересованных лиц на доступ к правосудию, поскольку не допускает лишь произвольного - кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, - обращения в суд за защитой не своих, а чужих прав, свобод и законных интересов и не препятствует обращению в суд самим заинтересованным лицам.

И наконец, в-третьих, согласно п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, если в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя.

Это основание к отказу в принятии заявления действительно создает почву для дискуссий о возможном ограничении доступа к правосудию, поскольку указанные в нем заявления ("которые не затрагивают права, свободы и законные интересы заявителя"), как это вытекает из п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, вообще не могут рассматриваться судами и разрешаться ими по существу сформулированных в них требований.

Верховный Суд РФ при рассмотрении конкретных дел и жалоб, а также разъясняя вопросы, возникшие в судебной практике, исходит из того, что приведенное правило - в строго указанном в нем случае - право на доступ к правосудию не ограничивает.

Так, основываясь на указанной норме, Пленум Верховного Суда РФ в п. 14 Постановления от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" дал следующее разъяснение относительно возбуждения гражданских дел об оспаривании нормативных правовых актов, рассматриваемых судами в порядке, установленном гл. 23 и 24 ГПК:

"По общему правилу граждане и организации в силу статей 3 и 4 ГПК РФ вправе обращаться в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых законом интересов (исключение составляют случаи, когда граждане или организации вправе в соответствии с федеральным законом обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц).

Исходя из этого заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, т.е. не регулирующие отношения с их участием (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей), не должны приниматься к производству судов. В принятии таких заявлений, как не подлежащих рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, следует отказывать на основании пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ, поскольку в заявлении, поданном от своего имени, оспаривается акт, не затрагивающий права, свободы или законные интересы заявителя".

Правильным ли является такой подход, ограничивают ли указанная норма, содержащаяся в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, и основанное на ней приведенное разъяснение Пленума Верховного Суда РФ право заинтересованных лиц на судебную защиту (на доступ к правосудию)?

Для ответа на эти вопросы необходимо уяснить содержание права на судебную защиту и ответить еще на ряд других вопросов:

- что является предметом судебной защиты;
- по каким вопросам и с какими требованиями допустимы обращения в суд;
- можно ли понимать под правом на судебную защиту абсолютную допустимость обращения в суд с любыми требованиями к любым лицам;

- имеются ли вопросы и требования, которые не могут обсуждаться и разрешаться в суде?

Конституция РФ (ст. 46) и нормы международного права (в частности, ст. 6 Конвенции) предельно точно определяют, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. С правами и свободами тесно связаны законные интересы (охраняемые законом интересы), которые согласно ГПК РФ, как и ранее ГПК РСФСР (ст. 3), также подлежат судебной защите.

Таким образом, предметом судебной защиты (в случаях нарушения или оспаривания) являются:

- 1) права;
- 2) свободы;
- 3) законные интересы (охраняемые законом интересы).

Следовательно, к компетенции суда относится рассмотрение и разрешение не любых требований, а только тех, которые связаны с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов; требования, не связанные с защитой прав, свобод и законных интересов, в предмет судебной защиты не входят, соответственно, их рассмотрение и разрешение не относится к компетенции суда.

Такое определение предмета судебной защиты и - как следствие - компетенции суда, включая возможности возбуждения в нем гражданских дел, представляется очень важным, поскольку практика показывает, что неограниченность права на судебную защиту (на доступ к правосудию) зачастую воспринимается как абсолютная дозволенность на обращение в суд с любыми, явно не имеющими правового содержания требованиями (не относящимися никаким образом к правам, свободам или законным интересам заявителей), разрешение которых не может входить в компетенцию суда, а нередко - и вообще в компетенцию каких-либо иных органов или лиц.

Судебная практика свидетельствует о многочисленных попытках злоупотребления правом на судебную защиту и использования правосудия в противоречие с его назначением.

Так, в суды подаются заявления, которые совершенно очевидно не имеют никакого отношения к правам, свободам и законным интересам заявителей, а преследуют иные цели:

- использовать суд в качестве политической трибуны - для того, чтобы получить дополнительную возможность публично заявить о своих политических взглядах, высказаться о несогласии с какими-либо действиями своих политических противников, причинить им различного рода неудобства, а не защищать свои права, и т.п.;
- путем злоупотребления правом на судебную защиту причинить вред другим лицам и свести с кем-то личные счеты и т.п.

Например, в суды подавались заявления о признании недействительными не относящихся к заявителям указов Президента РФ:

- о назначении на должность Председателя Правительства РФ (оспаривался Указ Президента РФ от 9 августа 1999 г. "О Председателе Правительства Российской Федерации");
- о назначении на должности помощников Президента РФ;
- о назначении на должности федеральных министров (в частности, министра обороны);
- о назначении на должности федеральных судей и председателей судов;
- о награждении государственными наградами и т.п.

Подавались в суды заявления об оспаривании результатов выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых заявители, проживавшие в других субъектах Российской Федерации, не участвовали и не могли участвовать (например, в одном из заявлений житель Москвы оспаривал не имеющие никакого отношения к его избирательным правам результаты выборов губернатора Приморского края).

Оспаривались нормативные правовые акты, которые со всей очевидностью не регулировали и не могли регулировать отношения с участием заявителей.

Например, гражданин П., работавший врачом в больнице, подал в 2003 г. в Кемеровский областной суд заявление о признании недействующим со дня принятия Закона Кемеровской области от 11 июля 1995 г. "Об областном бюджете на 1995 г." в части, предусматривающей финансирование определенной программы, под реализацию которой администрация области получила у Внешэкономбанка кредит в размере более 170 млн. долл. Заявление было мотивировано тем, что финансирование указанной программы и необходимость погашения кредита нарушили права заявителя, поскольку, по его мнению, привели к задержке выплаты заработной платы в больнице, в которой он работает.

Кемеровский областной суд решением от 15 июля 2003 г. заявление Л. удовлетворил.

Между тем совершенно очевидно, что никакой связи между оспариваемыми положениями Закона об областном бюджете и правом заявителя на получение заработной платы в больнице

(с задержками в ее выплате) не имелось и иметься не могло. Из этого заявления налицо видна цель его подачи в суд: путем злоупотребления правом на судебную защиту добиться судебного решения, позволяющего администрации области не возвращать банку полученный у него кредит (именно поэтому решение в кассационном порядке ни администрацией, ни Законодательным Собранием области не обжаловалось и вступило в законную силу).

Судебная коллегия по гражданским делам, рассмотрев надзорную жалобу Внешэкономбанка (он не участвовал в деле), Определением от 24 ноября 2004 г. решение областного суда по указанным выше основаниям отменила и производство по делу прекратила (дело Верховного Суда РФ N 81-В04-21).

В суды подаются и другие подобные заявления: об оспаривании сделок, в которых заявители не участвовали и которые на их правах и обязанностях не отражаются; об оспаривании актов гражданского состояния, относящихся к посторонним лицам; даже о расторжении чужих браков (браков детей, родителей) и т.п.

Из наиболее "ярких" можно назвать обращения граждан в районные суды г. Москвы с заявлениями о признании недействительным отречения императора Николая II в 1917 г. от престола, о признании недействительным причисления его к лику святых, о признании недееспособным Президента РФ. Жалобы на определения судей об отказе в принятии этих заявлений по основанию, предусмотренному п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, рассматривались во всех вышестоящих судебных инстанциях, включая Верховный Суд РФ, и были оставлены без удовлетворения.

Интересно было бы узнать мнение сторонников недопустимости отказа в принятии каких-либо заявлений к производству суда и необходимости рассмотрения и разрешения любого из них по существу, как следовало бы рассматривать, например, дело о признании недействительным отречения Николая II от престола: какова его подсудность; как определить круг лиц, участвующих в деле; какие обстоятельства имеют значение для дела; на ком лежит бремя их доказывания и т.д.?

Что же все-таки следует делать с приведенными выше и подобными заявлениями: допустим ли отказ в принятии их к производству суда для рассмотрения по существу или нет?

Как уже отмечалось, предметом судебной защиты являются права, свободы и законные интересы, а не любые пожелания лица, обращающегося в суд, что и определяет в конечном счете компетенцию суда в решении тех или иных вопросов.

Другая составляющая правосудия, представляется, должна включать в себя и обеспечение защиты прав лица, против которого может быть использовано право на обращение в суд, - право на защиту от злоупотребления указанным правом и использования его исключительно с целью неосновательного судебного преследования кого-либо.

Это вытекает из ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Для лица, против которого подано заявление в суд в указанных целях, совершенно очевидно наступают серьезные неблагоприятные последствия, связанные с волнениями и переживаниями, потерей времени, финансовыми расходами и т.п.

Нетрудно представить (на основе приведенных примеров), что будет испытывать человек, награжденный указом Президента РФ государственной наградой или назначенный им на какую-либо должность, при рассмотрении по существу дела о признании указа недействительным. Как ему вести себя в процессе? Он что же, должен доказывать свое соответствие полученной государственной награде или должности?

Кроме того, нельзя не учитывать, что правосудие выполняет строго определенные функции и не может произвольно вмешиваться в деятельность других ветвей государственной власти (законодательной и исполнительной), а также в частную жизнь граждан. Следовательно, оно должно быть освобождено от выполнения несвойственных ему функций - тех, которые не имеют и не могут иметь никакого отношения к выполнению конституционной обязанности правосудия по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ).

В этой связи можно обратить внимание на приведенное выше заявление, в котором заявитель просил суд признать недействительным отречение Николая II от престола. Какое отношение это дело - в случае рассмотрения заявления по существу - имеет к правосудию и какое правовое значение имело бы вынесенное по нему решение суда?

Практика применения положений ст. 46 Конституции РФ и соответствующих международных норм, гарантирующих право на судебную защиту (на доступ к правосудию), очень убедительно подтвердила тезис о том, что никакое право не может быть абсолютным и использоваться в противоречии с его назначением, тем более - намеренно с целью злоупотребления правом.

Именно эта практика и вызвала необходимость включения в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК указанного основания к отказу в принятии заявления к производству суда.

Таким образом, можно сделать вывод: наличие этого основания к отказу в принятии заявления не ограничивает право на доступ к правосудию, оно не только оправданно, но и является необходимым для защиты прав других лиц от злоупотребления правом на судебную защиту и использования этого права не по назначению.

Однако надо признать, что формулировка "отказ в принятии заявления" очень неудачна. Она приводит к отрицательному и искаженному восприятию многими специалистами (в том числе - до разъяснения его истинного содержания - и иностранными экспертами, с которыми приходилось обсуждать проблемы доступа к правосудию в России) регулирования стадии возбуждения гражданского дела в суде, не соответствует фактической деятельности судьи в этой стадии и возможностям заявителя в связи с этой деятельностью.

Надо иметь в виду, что при "отказе в принятии заявления" все равно происходит его предварительное рассмотрение судьей, целью которого является выяснение возможности дальнейшего рассмотрения заявления и разрешения по существу содержащихся в нем требований, при этом у заявителя имеются все процессуальные гарантии защиты своего права на обращение в суд.

Это выражается в следующем:

- заявление принимается и регистрируется в суде;
- заявление передается на изучение судье этого суда;
- по результатам изучения заявления судья, придя к выводу о невозможности по указанному основанию его рассмотрения и разрешения по существу, выносит об этом мотивированное определение, копия которого направляется заявителю (при этом надо учитывать, что в настоящее время в связи с изменением законодательства судья единолично вообще вправе рассматривать и разрешать гражданские дела по существу);
- определение "об отказе в принятии заявления" заявитель вправе обжаловать в суд второй инстанции (апелляционной или кассационной);
- в случае подачи жалобы на это определение заявитель вправе участвовать в рассмотрении жалобы судом второй инстанции, осуществляемом по тем же правилам, которые установлены для рассмотрения жалоб на другие судебные постановления;
- в случае оставления жалобы без удовлетворения судом второй инстанции заявитель вправе обжаловать судебные постановления в порядке надзора, вплоть до Верховного Суда РФ.

Таким образом, утверждение о том, что в подобных ситуациях заявители не получают доступа к правосудию, не соответствует действительности.

Здесь уместно также отметить, что и Конституционный Суд РФ выносит многочисленные определения об отказе в принятии к рассмотрению запросов и жалоб, между тем никто не упрекает его в отказе в доступе к конституционному правосудию.

Однако все же в целях устранения превратного представления о норме, установленной п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, как о якобы допускающей ограничения доступа к правосудию необходимо изменить используемую в ней терминологию на ту, которая отвечает ее действительному содержанию и применяется в международном праве, - указать в ГПК на решение судьей в стадии возбуждения гражданского дела в суде вопросов приемлемости заявления, поданного в суд, и установить основания (они перечислены в ст. 134 ГПК), по которым заявление признается неприемлемым.

Именно такие формулировки использует Конвенция и действующий на ее основании Европейский суд по правам человека, признавая, что поданная в Суд жалоба не подлежит рассмотрению, т.е. - сточки зрения нашей терминологии - отказывая в принятии жалобы.

Так, согласно ст. 34 Конвенции Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из высоких договаривающихся сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие договаривающиеся стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Эта норма изложена так, что из нее на первый взгляд можно было бы сделать такой же вывод, который сторонники недопустимости ни при каких обстоятельствах отказа в принятии заявления к производству суда делают из ст. 6 Конвенции и ст. 46 Конституции: Европейский суд по правам человека принимает любую жалобу любого лица, если только она содержит утверждение о том, что данное лицо явилось жертвой нарушения прав, признанных Конвенцией и Протоколами к ней. Однако дело обстоит иначе.

Следующая статья Конвенции устанавливает условия "приемлемости" жалобы, т.е. возможности принятия ее к производству Суда для рассмотрения по существу. Эта статья изложена следующим образом: "Статья 35. Условия приемлемости

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она:

a) является анонимной; или

b) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.

3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если сочтет ее несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи жалоб.

4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства" <\*>

---

<\*> Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2004. N 8. С. 13.

Регламент Европейского суда по правам человека специально содержит в разд. II гл. IV "Производство по вопросу о приемлемости жалобы" <\*>.

---

<\*> Там же. С. 51 - 53.

Самое прямое отношение к обсуждаемой проблеме имеют основания для признания жалобы неприемлемой, перечисленные в п. 3 ст. 35 Конвенции, а именно:

a) несовместимость с положениями Конвенции и Протоколов к ней;

b) явная необоснованность;

в) злоупотребление правом подачи жалоб.

Таким образом, можно признать, что в принципиальном плане положения ст. 134 ГПК не следует рассматривать как нарушающие Конституцию РФ и международные нормы, однако необходимо изменить терминологию этой, а также других связанных с ней статей ГПК и, кроме того, более детально регламентировать деятельность судьи в стадии возбуждения дела (установить порядок рассмотрения им вопроса о приемлемости заявления), для чего внести в ГПК соответствующие дополнения.

#### Проблемы реализации права на доступ к правосудию в стадии разбирательства дела в суде первой инстанции

Производство в суде первой инстанции, в котором дело рассматривается и разрешается по существу, по общему признанию, является центральной стадией гражданского судопроизводства. Именно в этой стадии прежде всего реализуются принципы гражданского процессуального права, выполняются возложенные на суд задачи и обеспечивается тем самым реализация права заинтересованных лиц на доступ к правосудию.

Можно со всей определенностью утверждать, что суды первой инстанции (при всей важности вышестоящих судов) - это основа правосудия.

Поэтому от того, насколько эффективно урегулирован порядок производства по делам в суде первой инстанции, во многом зависит и то, насколько эффективно само правосудие и насколько реальным является право на доступ к нему.

Исходя из этого правовое регулирование стадии разбирательства дела в суде первой инстанции (судебного разбирательства) должно обеспечивать следующее:

во-первых, реальную возможность реализации заинтересованными лицами права на судебную защиту (на доступ к правосудию);

во-вторых, реализацию принципов гражданского процессуального права;

в-третьих, возможность выполнения судами задач правосудия в целом и задач гражданского судопроизводства в частности, вытекающих из ст. 18 Конституции РФ (обеспечение прав и свобод человека и гражданина) и ст. 2 ГПК, согласно которой "задачами гражданского судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду".

На определение обсуждаемых в ходе реформы подходов к правовому регулированию производства в суде первой инстанции и выбор процессуальных форм этой стадии процесса (равно как и последующих стадий) наибольшее влияние оказали следующие факторы, обусловленные происходившими в то время кардинальными изменениями в правовой системе Российской Федерации:

1. Неограниченность права на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ).

Отмена существовавших ранее ограничений права на судебную защиту повлекла не только количественный рост дел, поступающих в суды, но и существенное изменение их качественного состава. Суды стали рассматривать принципиально новые категории очень важных и сложных дел, порядок рассмотрения которых требовал специального правового регулирования.

2. Существенное изменение содержания и расширение действия принципов состязательности и диспозитивности.

Новая Конституция РФ возвела принцип состязательности из отраслевого в ранг конституционного (ч. 3 ст. 123).

Новое гражданское право России: Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, действие которых было распространено на Российскую Федерацию с 3 августа 1992 г., и Гражданский кодекс - существенно расширило содержание принципа диспозитивности, потребовав соответственно предоставления сторонам в процессе значительно больших возможностей в распоряжении принадлежащими им как процессуальными, так и материальными правами и уменьшения контроля со стороны суда за этими действиями сторон (ст. 5 Основ, ст. 9, 409, 415 ГК).

В результате требовалось разумное изменение соотношения между действием в процессе принципов состязательности и диспозитивности, с одной стороны, и принципов активной роли суда, объективной истины, законности - с другой.

3. Многообразие категорий дел, ставших подведомственными судам общей юрисдикции.

С расширением компетенции судов в их производстве оказалось большое количество самых разнообразных по сложности и значимости гражданских дел. Это требовало дифференциации процессуальных форм разбирательства дел в суде, разумного упрощения процесса с целью его ускорения, облегчения заинтересованным лицам реализации права на судебную защиту, уменьшения их затрат, связанных с процессом, и повышения тем самым эффективности правосудия.

Представляется, что принятый в 2002 г. ГПК, разработка которого велась с 1993 г., в достаточной степени учел изложенное, внеся немало нового и положительного в регулирование производства в суде первой инстанции.

При этом надо отметить, что фактически новый ГПК вводился в действие поэтапно: 27 октября 1995 г. и 7 июля 2000 г. на базе его проекта были внесены существенные изменения и дополнения в ГПК 1964 г. <\*>, позволившие обеспечить нормальное рассмотрение гражданских дел, поступление которых в суды стремительно возрастало, работу нового института судебной системы - мировых судей, а также опробовать на практике идеи проекта нового ГПК.

---

<\*> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4696; Парламентская газета. 2000. 9 авг.

Что же сделано для повышения эффективности правосудия при рассмотрении судами гражданских дел по первой инстанции, и какие имеются проблемы в реализации заинтересованными лицами права на доступ к нему в этой стадии процесса?

Сначала коротко о том, что сделано в ходе реформирования производства в суде первой инстанции.

Неограниченность права на судебную защиту, многообразие категорий дел, ставших подведомственными судам, повлекли создание новых видов гражданского судопроизводства, к которым относятся:

- 1) приказное производство (гл. 11 ГПК);
- 2) заочное производство в рамках искового производства (гл. 22);
- 3) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (общие положения этого вида судопроизводства и производства по трем наиболее важным категориям таких дел: об оспаривании нормативных правовых актов, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации - подразд. III разд. II, гл. 23 - 26);
- 4) производство по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов (разд. VI);
- 5) производство по делам о признании и исполнении решений иностранных судов и иностранных третейских судов (гл. 45 ГПК).

В особом производстве появились новые категории дел (усыновление, удочерение ребенка, объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным, принудительная госпитализация гражданина в психиатрический стационар и принудительное психиатрическое освидетельствование - гл. 29, 32, 35 ГПК).

Приказное и заочное производства позволили разумно упростить процесс и значительно ускорить защиту нарушенных прав, т.е. повысить эффективность правосудия и облегчить доступ к нему, остальные перечисленные выше - урегулировать порядок производства по принципиально новым и важным категориям дел с учетом их особенностей и создать тем самым условия для их правильного и своевременного рассмотрения и разрешения судами.

Приказное и заочное производства были введены в гражданский процесс еще в 1995 г. в результате изменений и дополнений ГПК 1964 г., на которые было указано выше (нормы о них вступили в действие с 9 января 1996 г.).

Как показала практика, эти новеллы (особенно приказное производство) оказались очень своевременными и эффективными. Так, в приказном производстве стало рассматриваться подавляющее большинство заявлений о взыскании заработной платы, задержки выплат которой, как известно, были массовыми и существенно нарушали права работников. Рассмотрение этих дел в приказном производстве позволило быстро и эффективно защитить права многих граждан.

В 1997 г. было вынесено 1461926 судебных приказов, в 1998 г. - 1747650, в 1999 г. - 1322464, в 2000 г. - 969529, в 2001 г. - 995074, в 2002 г. - 915410, в 2003 г. - 1127964, в 2004 г. - 1551026.

Немало дел рассматривается и в заочном производстве.

В 1997 г. в этом производстве было рассмотрено 101076 дел, в 1998 г. - 148312, в 1999 г. - 261765, в 2000 г. - 331154, в 2001 г. - 417618, в 2002 г. - 554773, в 2003 г. - 563167, в 2004 г. - 646202.

Введение новых видов гражданского судопроизводства и категорий гражданских дел особого производства, безусловно, является положительным итогом его реформирования.

Следующим итогом реформирования гражданского процесса является расширение действия принципов состязательности и диспозитивности, что повлекло существенные новеллы в регулировании производства в суде первой инстанции (равно как и последующих стадий процесса).

Соответствующие изменения были внесены в ГПК РСФСР в 1995 г. и практически в неизменном виде воспроизведены в новом ГПК.

В общих чертах они выглядят следующим образом.

1. Доказывание в федеральных судах осуществляется, как правило, при рассмотрении дела в первой инстанции; в суд второй инстанции доказательства могут представляться лишь при определенных условиях (ч. 2 ст. 339, ч. 1 ст. 347 ГПК); для мировых судей это правило не действует, и в суд апелляционной инстанции допускается представление новых доказательств без ограничений (ч. 3 ст. 327 ГПК).
2. Обязанность по доказыванию обстоятельств, имеющих значение для дела, возложена на стороны; суд лишь создает условия для проведения равноправного, состязательного процесса, оказывает лицам, участвующим в деле, содействие в реализации их прав, в случае затруднительности представления этими лицами доказательств по их ходатайству истребует доказательства (ст. 12, 56, ч. 1 ст. 57 ГПК).

3. В случае признания стороной обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, последняя освобождается от необходимости дальнейшего доказывания этих обстоятельств (ч. 2 ст. 68 ГПК).

4. На случаи уклонения стороны от выполнения обязанности по доказыванию обстоятельств, имеющих значение для дела, предусмотрены возможности наступления для этой стороны неблагоприятных последствий:

- в случае непредставления ответчиком доказательств и возражений на исковое заявление в установленный судьей срок - право суда рассмотреть дело по имеющимся в деле (т.е. представленным истцом) доказательствам (ч. 2 ст. 150 ГПК);

- в случае непредставления стороной, обязанной доказать свои требования или возражения, находящихся у нее доказательств - право суда обосновать свои выводы объяснениями другой стороны (ч. 1 ст. 68 ГПК);

- в случае уклонения стороны от участия в экспертизе, если без участия этой стороны экспертизу провести невозможно, - право суда (в зависимости от того, какая сторона уклоняется от экспертизы, а также какое для нее она имеет значение) признать факт, для выяснения которого экспертиза была назначена, установленным или опровергнутым (ч. 3 ст. 79 ГПК).

5. Лица, участвующие в деле, распоряжаясь по своему усмотрению своими правами, сами решают, являться им в судебное заседание (направлять ли в суд своих представителей) или нет и вправе просить суд рассмотреть дело в их отсутствие (ч. 5 ст. 167 ГПК).

6. На случаи злоупотребления сторонами своими правами путем уклонения от явки в суд (когда они не просят рассмотреть дело в их отсутствие) установлено, что они обязаны известить суд о причинах неявки в судебное заседание и представить доказательства уважительности этих причин (ч. 1 ст. 167 ГПК), а также предусмотрено, если они не выполнят эту обязанность, возможное наступление для них неблагоприятных последствий:

- для истца при неявке в суд по вторичному вызову - оставление его заявления без рассмотрения (ст. 222 ГПК);

- для ответчика - рассмотрение дела в его отсутствие (ч. 4 ст. 167 ГПК).

7. Стороны получили более широкие возможности распоряжаться своими материальными правами, а контроль суда за совершением ими этих действий значительно уменьшился.

Отказ истца от иска, признание иска ответчиком и заключение сторонами мирового соглашения стали по общему правилу обязательными для суда. Суд должен лишь разъяснить соответственно истцу, ответчику или сторонам последствия отказа от иска, признания иска или утверждения мирового соглашения; не принять отказ от иска, признание иска или не утвердить мировое соглашение суд может, только если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц (но не самих истца или ответчика).

При принятии отказа истца от иска или утверждении мирового соглашения сторон производство по делу прекращается, при принятии признания ответчиком иска выносится решение об удовлетворении заявленных истцом требований без исследования материалов дела (ст. 39, 173, ч. 4 ст. 198, ст. 220 ГПК).

8. Право определить лицо, к которому предъявляются требования (ответчика), принадлежит истцу.

Суд не вправе без ходатайства или согласия истца произвести замену ненадлежащего ответчика; если истец не согласен на замену, суд обязан рассмотреть дело по предъявленному иску (ст. 41 ГПК), т.е. отказать в нем.

Суд по общему правилу не вправе по своей инициативе привлекать к участию в деле соответчика или соответчиков, это допустимо только в случае невозможности рассмотрения дела без участия соответчика или соответчиков "в связи с характером спорного правоотношения" (ст. 40 ГПК).

9. При разрешении дела суд по общему правилу принимает решение только по заявленным истцом требованиям; выйти за пределы заявленных требований суд вправе лишь в случаях, прямо предусмотренных законом (ч. 3 ст. 196 ГПК), а не по своему усмотрению, как это допускалось ранее.

Для производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, с учетом их особенностей, сохранена активная роль суда и установлено, что суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, что суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, а в случае неявки подвергнуть их штрафу (ч. 3 и 4 ст. 246 ГПК), что суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела (ч. 2 ст. 249 ГПК).

С учетом особенностей указанных дел также установлено, что при их рассмотрении и разрешении не применяются правила заочного производства (ч. 2 ст. 246 ГПК).

Расширение действия принципов состязательности и диспозитивности, как указывалось выше, привело к изменению соотношения этих принципов с принципами активной роли суда, объективной истины и законности, естественно, далеко не в пользу последних.

Роль суда в выяснении обстоятельств дела ("действительных обстоятельств дела, прав и обязанностей сторон", как было установлено в ч. 1 ст. 14 ГПК 1964 г.) не просто значительно снизилась, а качественно изменилась, что дало основания для возникновения споров о том, сохранился ли вообще принцип объективной (судебной) истины <\*>.

---

<\*> См., например: Боннер А.Т. Установление обстоятельств гражданских дел. М., 2000. С. 42-69.

Возникшая проблема представляется исключительно важной, поскольку связана с поиском разумного баланса между указанными принципами, а этот баланс, в свою очередь, во многом определяет, насколько будет эффективным правосудие и реальным доступ к нему, будет ли гражданское судопроизводство таким, в котором заинтересованные лица смогут найти защиту своих прав, свобод и законных интересов, или оно превратится в пустую формальность и суд станет играть лишь роль бездушного "штампователя" судебных решений, не имеющих никакого отношения к действительности. Короче, будет ли деятельность суда по рассмотрению гражданских дел с таким содержанием принципов состязательности и диспозитивности реальным правосудием или его видимостью?

Поэтому проблемы определения роли суда и сторон в состязательном процессе, а также взаимосвязи указанных выше принципов требуют дальнейшего внимательного исследования и обсуждения, а результаты реформы в этой области (по внедрению в процесс нового содержания принципов состязательности и диспозитивности) - объективной оценки, с тем чтобы своевременно выявить и исправить возможные недостатки и упущения в правовом регулировании гражданского судопроизводства.

В результате реформирования порядка производства в суде первой инстанции появились и другие полезные новеллы.

В стадии подготовки дела к судебному разбирательству теперь допускается проведение предварительного судебного заседания, в котором возможно решение судьей таких важных вопросов, как приостановление и прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения (ч. 4 ст. 152 ГПК).

Возможность прекращения производства по делу (например, в связи с утверждением мирового соглашения сторон) и оставления заявления без рассмотрения в стадии подготовки дела к судебному разбирательству была допущена еще в результате изменений и дополнений ГПК РСФСР в 1995 г.

Главная же новелла действующего ГПК для стадии подготовки дела к судебному разбирательству - возможность рассмотрения и разрешения судьей в предварительном судебном заседании возражений ответчика относительно пропуска истцом без уважительных причин срока исковой давности или срока обращения в суд, т.е. решения вопроса, касающегося существования спора.

При установлении факта пропуска без уважительных причин срока исковой давности или срока обращения в суд судья принимает решение об отказе в иске без исследования иных фактических обстоятельств по делу (ч. 6 ст. 152 ГПК).

Это очень полезное новшество, позволяющее значительно ускорить процесс.

Однако возникает вопрос: как должен поступить судья в предварительном судебном заседании, если признает, что срок исковой давности (обращения в суд) либо вообще не пропущен, либо пропущен по уважительной причине и подлежит восстановлению? Ответ на него ГПК не дает, что порождает определенные проблемы.

Таким образом, предварительное судебное заседание нуждается в дополнительном правовом регулировании.

Представляется, что в указанной ситуации судья должен вынести соответствующее решение (об установлении факта непропуска срока или о восстановлении срока), поскольку эти обстоятельства относятся к существу спора и поэтому не могут устанавливаться определением; после этого судья назначает дело к разбирательству в судебном заседании, в ходе которого выясняются иные обстоятельства, имеющие значение для дела, и выносится решение по спору в целом. При таком подходе обжалование вынесенных решений в суд второй

инстанции должно осуществляться одновременно, т.е. после рассмотрения дела по существу в судебном заседании.

Данная ситуация по сути аналогична той, которая урегулирована в ст. 160 АПК, допускающей рассмотрение арбитражным судом дела в отдельных заседаниях суда, т.е. рассмотрение и разрешение в одном деле нескольких соединенных требований отдельно друг от друга.

В целях ускорения процесса и упрощения процедуры исправления возможных ошибок при вынесении судом определений об оставлении заявления без рассмотрения установлено, что суд первой инстанции вправе сам отменить такое определение, вынесенное в связи с повторной неявкой сторон или истца, если истец или ответчик представит доказательства, подтверждающие уважительность причин неявки в судебное заседание и невозможности сообщения о них суду (ч. 3 ст. 223 ГПК).

Данная норма избавляет стороны от необходимости подачи жалобы на определение об оставлении заявления без рассмотрения в суд второй инстанции, значительно ускоряет процесс и, безусловно, является полезной.

Вместе с этим не все изменения процессуального законодательства, регулирующие производство в суде первой инстанции, можно признать положительными.

Как уже отмечалось, отсутствие единого концептуального подхода к регулированию процессуального законодательства Российской Федерации породило многие неоправданные различия между отдельными видами судопроизводства (гражданского, арбитражного, уголовного), которые в нарушение ст. 19 Конституции РФ ставят участников по сути одних и тех же правоотношений в неравное положение перед судом (они перечислялись выше).

Применительно к производству в суде первой инстанции представляется необходимым обратить внимание на разное регулирование в ГПК, АПК и УПК некоторых принципов процесса и порядка проведения судебного разбирательства.

Так, ГПК сохранил все три традиционных для производства в суде первой инстанции принципа - непосредственность, устность и непрерывность, сформулировав их следующим образом:

"Статья 157. Непосредственность, устность и непрерывность судебного разбирательства

1. Суд при рассмотрении дела обязан непосредственно исследовать доказательства по делу, заслушать объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, заключения экспертов, консультации и пояснения специалистов, ознакомиться с письменными доказательствами, осмотреть вещественные доказательства, прослушать аудиозаписи и просмотреть видеозаписи.

2. Разбирательство дела происходит устно и при неизменном составе судей. В случае замены одного из судей в процессе рассмотрения дела разбирательство должно быть произведено с самого начала.

3. Судебное заседание по каждому делу происходит непрерывно, за исключением времени, назначенного для отдыха. До окончания рассмотрения начатого дела или до отложения его разбирательства суд не вправе рассматривать другие гражданские, уголовные и административные дела".

УПК отказался от принципа непрерывности, изложив содержание остальных двух принципов в следующей редакции:

"Статья 240. Непосредственность и устность

1. В судебном разбирательстве все доказательства по уголовному делу подлежат непосредственному исследованию, за исключением случаев, предусмотренных разделом X настоящего Кодекса. Суд заслушивает показания подсудимого, потерпевшего, свидетелей, заключение эксперта, осматривает вещественные доказательства, оглашает протоколы и иные документы, производит другие судебные действия по исследованию доказательств.

2. Оглашение показаний, данных при производстве предварительного расследования, возможно лишь в случаях, предусмотренных статьями 276 и 281 настоящего Кодекса.

3. Приговор суда может быть основан лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании".

АПК указывает лишь один из этих трех принципов - принцип непосредственности:

"Статья 10. Непосредственность судебного разбирательства

1. Арбитражный суд при разбирательстве дела обязан непосредственно исследовать все доказательства по делу.

2. Доказательства, которые не были предметом исследования в судебном заседании, не могут быть положены арбитражным судом в основу принимаемого судебного акта".

Таким образом, в уголовном и арбитражном процессах принцип непрерывности не действует, и судьи в перерывах между судебными заседаниями по одному делу вправе рассматривать другие дела. В гражданском процессе такое прямо запрещено ч. 3 ст. 157 ГПК.

Хотя в АПК не указан принцип устности, однако фактически он действует <\*>.

---

<\*> См.: Шерстюк В.М. Развитие принципов арбитражного процессуального права. М.: Городец, 2004. С. 18 - 20.

По-разному решен в ГПК, АПК и УПК вопрос о порядке судебного разбирательства после его отложения.

Так, по ГПК разбирательство дела после его отложения начинается сначала. И только если стороны не настаивают на повторении объяснений всех участников процесса, знакомы с материалами дела, в том числе с объяснениями участников процесса, данными ранее, состав суда не изменился, суд вправе предоставить возможность участникам процесса подтвердить ранее данные объяснения без их повторения, дополнить их, задать дополнительные вопросы (ч. 3 и 4 ст. 169).

В уголовном и арбитражном процессах суд продолжает судебное разбирательство с того момента, с которого оно было отложено (ч. 2 ст. 253 УПК, ч. 10 ст. 158 АПК).

Такие различия разумно объяснить невозможно. Совершенно очевидно, что действие указанных принципов и порядок разбирательства дел после отложения должны быть одинаковыми в гражданском, уголовном и арбитражном процессах.

Представляется, что приведенные нормы АПК и УПК чрезмерно и в ущерб правосудию упростили процесс, особенно отменив принцип непрерывности, что превращает судебные разбирательства в подобие сеансов одновременной игры в шахматы.

Как показывает практика применения нового законодательства о гражданском судопроизводстве (начиная с введения в действие изменений и дополнений ГПК РСФСР в 1995 г.), разбирательство гражданских дел в судах первой инстанции (кроме рассмотрения в приказном и заочном производствах), несмотря на принципиальнейшие новеллы, мало чем отличается от того, что было раньше.

Это связано с тем, что судьи с большим трудом осваивают свою изменившуюся роль в гражданском процессе и не используют в полной мере новые возможности состязательного судопроизводства, в том числе и меры по борьбе со злоупотреблениями сторон, направленными на умышленное затягивание разбирательства дел.

В результате рассмотрение многих дел продолжается чрезмерно долго, их разбирательство многократно откладывается и право на доступ к правосудию для многих заинтересованных лиц становится неопределенным.

Во многом это объясняется тем, что судьи районных судов избегают рассмотрения гражданских дел "по-новому" из-за справедливого опасения отмены их решений вышестоящими судами, которые зачастую продолжают рассматривать дела в кассационном порядке "по-старому" (например, совершенно неправильно отменяют по мотивам "неполноты выяснения обстоятельств дела" решения, вынесенные в соответствии с ч. 2 ст. 150 и ч. 4 ст. 167 ГПК, - по имеющимся в деле доказательствам, когда ответчик, извещенный о времени и месте судебного заседания, в суд не явился, об уважительности причин неявки суду не сообщил и в срок, установленный судьей в стадии подготовки дела к судебному разбирательству, свои доказательства и возражения не представил).

В связи с этим необходимо обратить внимание на исключительно важную роль областных и других соответствующих им судов в реализации реформы гражданского судопроизводства. В тех случаях, когда они допускают ошибки в принципиальных подходах к практике рассмотрения дел в кассационном порядке, создаются препятствия применению нового законодательства о гражданском судопроизводстве и в реализации заинтересованными лицами права на судебную защиту (на доступ к правосудию).

Суды общей юрисдикции рассматривают большое количество самых разнообразных дел: как совершенно очевидных с точки зрения их разрешения и малозначительных, так и очень сложных и важных; как дел, в которых решаются очень спорные вопросы права и фактов, так и дел, в которых решаются только вопросы права, и т.д.

Между тем законодательство, регулирующее производство в суде первой инстанции (кроме приказного и заочного производств), устанавливает для рассмотрения и разрешения всех этих многообразных по своему содержанию и значению дел один порядок. Так, в совершенно одинаковой процедуре должны рассматриваться дело о взыскании 5 руб. (если в связи с возникшим спором нельзя выдать судебный приказ) и дело о взыскании 5 млрд. руб.

Оправданно ли это? Представляется, что введением в гражданский процесс приказного и заочного производств возможности его дальнейшей дифференциации с целью повышения эффективности правосудия и облегчения доступа к нему не исчерпаны.

В этом вопросе полезно обратиться к Рекомендациям Комитета министров Совета Европы: "Относительно путей облегчения доступа к правосудию" N R(81)7 от 14 мая 1981 г. и "Относительно принципов гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы" N R(84)5 от 28 февраля 1984 г. <\*>

<\*> Российская юстиция. 1997. N 6 - 7.

В этих Рекомендациях содержатся предложения государствам - членам Совета Европы принять меры к упрощению и ускорению разбирательства гражданских дел в судах, к созданию особых процедур для рассмотрения судами малозначительных дел, к пресечению недобросовестного поведения сторон.

Так, в п. 15 Рекомендации от 14 мая 1981 г. имеется следующее предложение относительно создания особых процедур: "Для споров по исковым требованиям на незначительную сумму должна быть установлена процедура, позволяющая сторонам обратиться в суд, не неся издержек, несоразмерных денежной сумме, являющейся предметом спора. В этих целях возможно было бы предусмотреть упрощенное судопроизводство, избегать ненужных судебных заседаний и ограничить право обжалования".

В Рекомендации от 28 февраля 1984 г. предложены девять "принципов" гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебного разбирательства. Три из них (принципы 1, 2 и 8) имеют самое прямое отношение к обсуждаемой проблеме, поэтому приведу их текст полностью:

#### "Принцип 1

1. Судопроизводство обычно должно состоять не более чем из двух судебных заседаний: первое заседание может быть предварительным слушанием подготовительного характера, а в ходе второго заседания могут представляться доказательства, заслушиваться доводы сторон и, если возможно, приниматься решение. Суд должен принимать меры для того, чтобы его действия, необходимые для проведения второго заседания, принимались своевременно и чтобы в принципе не допускались задержки.

2. В отношении любой стороны должны применяться санкции, если она, получив судебное уведомление, не предпринимает процессуальных действий в сроки, установленные законом или судом. В зависимости от обстоятельств к таким санкциям могут относиться лишение права на процессуальные действия, решение о возмещении ущерба и покрытии издержек, наложение штрафа и оставление заявления без рассмотрения.

3. Суд должен иметь возможность вызывать свидетелей, а при неявке свидетелей без уважительных причин на таких свидетелей должны накладываться соответствующие санкции (в виде штрафов, возмещения ущерба и т.д.). В случае неявки свидетеля суд самостоятельно решает вопрос о продолжении разбирательства без заслушивания свидетельских показаний. Чтобы облегчить порядок заслушивания свидетельских показаний, следует предусмотреть в соответствующих случаях использование таких современных технических средств, как телефонная связь или видеоаппаратура.

4. Если эксперт, назначенный судом, не представит свой доклад или без уважительных причин задержит его представление, против него должны применяться соответствующие санкции. Они могут состоять в уменьшении размера гонорара, решении об оплате издержек или возмещении ущерба, а также принятии дисциплинарных мер судом или профессиональной организацией, в зависимости от обстоятельств.

#### Принцип 2

1. Когда сторона возбуждает явно необоснованный иск, суд должен обладать полномочиями принимать решения по делу на основе упрощенной процедуры и, если это необходимо, налагать на эту сторону штраф или выносить решение о возмещении убытков другой стороне.

2. Когда сторона в ходе судебного разбирательства ведет себя недобросовестно и явно нарушает процедуру с очевидной целью затянуть разбирательство, суд должен обладать полномочиями либо немедленно принять решение по существу, либо применить такие санкции,

как, например, наложить штраф, обязать возместить ущерб или лишить права на процессуальные действия; в особых случаях он должен взыскивать с адвоката судебные издержки.

3. Профессиональным ассоциациям юристов следует предложить применять дисциплинарные меры в случаях, когда поведение одного из их членов носило характер, описанный в предыдущих пунктах.

## Принцип 8

1. Кроме того, должны быть предусмотрены конкретные правила или свод правил, ускоряющих разрешение спора:

- a) в случаях, не терпящих отлагательств;
- b) в случаях, связанных с неоспоримым правом, заранее оцененным ущербом, а также в случаях, связанных с исками на небольшие суммы;
- c) в связи с дорожно-транспортными происшествиями, трудовыми спорами, вопросами, касающимися отношений между арендодателем и арендатором жилища, и некоторыми вопросами семейного права, в частности, установлением и пересмотром размера алиментов.

2. С этой целью можно было бы использовать одну или несколько следующих мер: упрощенные методы начала разбирательства; проведение судебного разбирательства без заседаний или проведение только одного заседания или, в зависимости от обстоятельств, проведение предварительного подготовительного заседания; проведение исключительно письменного или устного судопроизводства, в зависимости от обстоятельств; запрет или ограничение некоторых возражений и объяснений; более гибкие правила дачи показаний; осуществление производства без перерывов или лишь с небольшими перерывами; назначение судебного эксперта либо *ex officio*, либо по просьбе сторон, если это возможно до начала судебного процесса; активное участие суда в ведении дела и вызове свидетелей и заслушивание показаний.

3. Эти конкретные правила или свод правил могут, в зависимости от обстоятельств, быть обязательными, применяться при соответствующей просьбе любой из сторон или с согласия всех сторон".

Следует отметить, что многие положения ГПК, регулирующие производство в суде первой инстанции, вполне соответствуют рекомендациям Комитета министров Совета Европы.

Так, например, в Рекомендации от 14 мая 1981 г. имеется предложение разработать меры в отношении неопротестованных или бесспорных исковых требований, с тем чтобы окончательное решение выносилось быстро, без ненужных формальностей, личных явок в суд или излишних расходов.

Этому предложению в полной мере соответствует приказное производство.

Вместе с этим представляется, что принятие некоторых других предложений, содержащихся в этих Рекомендациях, было бы полезным для российского судопроизводства и способствовало бы облегчению доступа к правосудию и повышению его эффективности.

С этой же целью следует осмыслить содержание и назначение принципа устности судебного разбирательства и его взаимоотношение с другими принципами.

Всегда ли оправданно его действие, т.е. по всякому ли делу, рассматриваемому в суде первой инстанции, должно производиться устное разбирательство? Допустимо ли сочетание этого принципа с принципом письменности?

Большой интерес в связи с этим, полагаю, представляет Постановление Европейского суда по правам человека, в котором, исходя из положений Конвенции, решен вопрос о соотношении принципов устности и письменности.

Приведу текст этого Постановления в том виде, в каком он опубликован в "Бюллетене Европейского суда по правам человека" за 2000 г., N 4:

"Вопрос о праве на устное разбирательство дела.

Дело было рассмотрено в суде первой инстанции без проведения устного разбирательства: жалоба признана неприемлемой.

РЕШЕНИЕ  
ПО ВОПРОСУ ПРИЕМЛЕМОСТИ ЖАЛОБЫ N 64336/01  
"ВАРЕЛА АССАЛИНО ПРОТИВ ПОРТУГАЛИИ

(VARELLA ASSALINO - PORTUGAL)"

(25 апреля 2002 года)

Суть жалобы

Заявителем были возбуждены два иска: первый с требованием аннулировать завещание, составленное его покойным отцом в пользу второй жены, второй - с требованием объявить наследников второй жены его отца не имеющими права наследования. Оба иска были отклонены судом первой инстанции без рассмотрения в судебном заседании. Суд утверждал, что имеет все сведения, необходимые для оценки первого иска по существу, и счел невозможным признать завещание ничтожным. Второй иск суд отклонил, согласившись с доводом ответчиков об истечении срока подачи такого иска. Заявитель подал апелляционную жалобу на оба решения суда и потребовал рассмотрения исков в судебном заседании. Апелляционный суд отклонил жалобу заявителя. Жалобы заявителя по вопросам права были отклонены кассационной инстанцией.

Решение

Жалоба признана неприемлемой, что касается пункта 1 статьи 6 Конвенции. В принципе заявитель имел право на публичное разбирательство дела, так как не действовало ни одно из исключений, предусмотренных вторым предложением пункта 1 статьи 6 Конвенции. Кроме того, Варела Ассалино обратился в апелляционную и кассационную инстанции с требованием о рассмотрении его дела в судебном заседании. Однако характер дел, подлежащих разрешению, не требовал проведения публичного рассмотрения. Суд счел фактические обстоятельства дела установленными, необходимо было лишь вынести решение по вопросам права в связи с толкованием Гражданского кодекса. Данный вывод нельзя признать необоснованным, так как в ходе производства по делу не возникло никаких вопросов, которые нельзя было разрешить удовлетворительным образом путем рассмотрения письменных доказательств. Единственный спорный вопрос был связан с толкованием положений Гражданского кодекса. В случаях, когда разрешению подлежат только вопросы права, рассмотрение письменных заявлений является более целесообразным, чем прения сторон, и, возможно, рассмотрение дела на основе письменных доказательств является достаточным. Заявитель не представил в Европейский суд убедительных доказательств в пользу того, что для обеспечения справедливого разбирательства после обмена меморандумами необходимо было провести и прения сторон. Наконец, в определенных случаях власти вправе принимать во внимание и соображения эффективности и экономии. Например, как в данном случае, когда фактические обстоятельства не являются предметом спора, а вопросы права не представляют особой сложности, то обстоятельство, что публичное разбирательство дела не проводилось, не является нарушением требования пункта 1 статьи 6 Конвенции о проведении публичного разбирательства дела. Жалоба признана явно необоснованной".

Таким образом, Европейский суд по правам человека не считает - в определенных случаях - проведение письменного процесса нарушением ст. 6 Конвенции и, более того, полагает, что в тех случаях, когда суд решает только вопросы права (при отсутствии спора о фактах), письменный процесс является более целесообразным, чем устный.

Восприятие этой позиции Европейского суда по правам человека и включение в состав принципов гражданского процесса (для определенных случаев) принципа письменности судебного разбирательства, полагаю, было бы исключительно полезным.

На основе этого принципа можно было бы, например, рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов. Он мог бы действовать и при рассмотрении некоторых видов жалоб судами кассационной и надзорной инстанций. Его реализация также облегчила бы доступ к правосудию.

Таким образом, несмотря на значительный положительный вклад в реформирование производства в суде первой инстанции, внесенный в результате принятия нового ГПК, потребность в его дальнейшем совершенствовании сохраняется и возможности для этого имеются.

---

## Проблемы реализации права на доступ к правосудию в стадии производства в суде второй инстанции

До судебной реформы суд второй инстанции рассматривал дела в форме кассационного производства, которое представляло собой проверку по кассационным жалобам или кассационным протестам прокурора законности и обоснованности не вступивших в законную силу решений и определений суда первой инстанции как по имеющимся в деле, так и по дополнительно представленным материалам с целью исправления судебных ошибок, обеспечения правильного разрешения дел и осуществления контроля за судебной деятельностью нижестоящих судов.

Дореформенному (до 1996 г.) кассационному производству были присущи следующие черты:

1. Объектами кассационного обжалования и опротестования являлись:

а) решения всех судов первой инстанции, не вступившие в законную силу, кроме решений Верховного Суда РФ (ст. 282 ГПК РСФСР);

б) определения всех судов первой инстанции, не вступившие в законную силу, кроме определений Верховного Суда РФ, в случаях, предусмотренных ГПК, а также в случаях, когда они преграждали возможность дальнейшего движения дела (ст. 315 ГПК РСФСР).

2. Субъектами права кассационного обжалования являлись стороны и другие лица, участвующие в деле.

Прокурор имел право принесения кассационного протеста независимо от участия в деле. Это объяснялось тем, что в соответствии с Конституцией СССР, ст. 14 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, ст. 12 ГПК РСФСР Генеральный прокурор СССР, подчиненный ему Прокурор РСФСР и нижестоящие прокуроры осуществляли прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве.

3. Суд кассационной инстанции проверял и законность, и обоснованность решения суда первой инстанции, т.е. как юридическую сторону дела (правильность применения судом первой инстанции норм процессуального и материального права при рассмотрении и разрешении дела), так и фактическую (всесторонность и полноту выяснения действительных обстоятельств дела).

4. Суд кассационной инстанции, проверяя законность и обоснованность решения суда первой инстанции, был обязан - независимо от доводов кассационной жалобы (от ее мотивов, от того, полностью или в части обжалуется решение, и т.д.) - рассмотреть дело в полном объеме, т.е. как в обжалованной части решения, так и в необжалованной, как в отношении лиц, подавших жалобы, так и в отношении лиц, не обжаловавших решение (ст. 294 ГПК РСФСР).

В этом проявлялось превалирующее действие принципов объективной истины, активной роли суда и законности над принципами состязательности и диспозитивности.

5. Суд кассационной инстанции был не вправе самостоятельно исследовать новые доказательства с целью установления новых обстоятельств. Однако допускалось без всяких ограничений представление в кассационную инстанцию так называемых дополнительных материалов, которые учитывались судами при рассмотрении кассационных жалоб и протестов.

На практике это способствовало либо безответственному отношению сторон к доказыванию своих требований и возражений в суде первой инстанции, поскольку свою бездеятельность в этой стадии процесса стороны могли с успехом восполнить в следующей, либо откровенным злоупотреблениям сторон, которые намеренно "придерживали" представление доказательств в суд первой инстанции, а в случае неблагоприятного для них разрешения дела начинали ссылаться на "новые" доказательства в кассационных жалобах.

В связи с этим в кассационные инстанции нередко представлялись различные документы, заявления граждан, которые якобы являлись свидетелями обстоятельств, имеющих значение для дела, и т.п. Суды кассационных инстанций на основе этих "дополнительных материалов" отменяли судебные решения и направляли дела на новые рассмотрения, в ходе которых часто выяснялось, что "дополнительные материалы" либо недостоверны, либо вообще не имеют значения для дел, и выносились такие же решения, как и при первоначальном разбирательстве.

В результате страдали добросовестные стороны, а реализация ими своего права на доступ к правосудию значительно затягивалась.

Возникали и другие ситуации, когда в суд кассационной инстанции представлялись документы, имеющие решающее значение для дела, которые стороны действительно не могли по уважительным причинам представить в суд первой инстанции.

Из этих документов, исследование которых в кассационной инстанции с участием сторон не представляло никаких проблем, со всей очевидностью следовала необходимость иного разрешения дела, однако суд кассационной инстанции, отменив решение и не имея полномочий по вынесению нового решения, вынужден был направлять дело в суд первой инстанции, заново начиная весь громоздкий процесс с совершенно очевидным исходом.

Это также затягивало и усложняло реализацию права на судебную защиту.

6. Суд кассационной инстанции хотя и учитывал указанные выше "дополнительные материалы", но был не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены судом первой инстанции или отвергнуты им, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, о преимуществах одних доказательств перед другими, о том, какое решение должно быть вынесено при новом рассмотрении дела (ст. 314 ГПК РСФСР).

7. При отмене судебного решения суд кассационной инстанции имел право вынести новое решение только в случае, когда судом первой инстанции была допущена ошибка в применении норм материального права, обстоятельства дела были полно и правильно установлены судом первой инстанции и по делу не требовалось собирания или дополнительной проверки доказательств (ст. 305 ГПК РСФСР), т.е. новое решение могло быть вынесено судом кассационной инстанции только по обстоятельствам, связанным с юридической стороной дела; если отмена решения суда была связана с фактической стороной дела, то суд кассационной инстанции был обязан направить дело на новое рассмотрение.

Надо отметить, что подавляющее большинство отмененных решений (97 - 98%) было связано именно с неполнотой выяснения обстоятельств, имеющих значение для дела.

Таким образом, полномочия суда кассационной инстанции по исследованию фактической стороны дела и принятию по нему самостоятельного решения были существенно ограничены. Это в свою очередь серьезно усложняло реализацию заинтересованными лицами своего права на доступ к правосудию, так как влекло новые разбирательства дел в судах первой и второй инстанций, значительно затягивало процесс и окончательное разрешение споров.

Устранение указанных недостатков, создание более надежных, чем прежде, гарантий реализации заинтересованными лицами права на судебную защиту явилось одной из важнейших целей реформирования стадии производства в суде второй инстанции.

При этом учитывались изменения в судебной системе России, вытекающие из Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации", а также, как и для производства в суде первой инстанции, новое содержание и значение принципов состязательности и диспозитивности и их изменившееся соотношение с принципами активной роли суда, объективной истины и законности.

Принципиальными шагами реформирования производства в суде второй инстанции явились изменения и дополнения ГПК РСФСР в 1995 и 2000 гг., разработанные на основе проекта нового ГПК, о которых указывалось выше, а также некоторые другие изменения и дополнения ГПК РСФСР и Закона "О судостроительстве РСФСР".

Изменения и дополнения ГПК РСФСР в 1995 г. относились (в исследуемой части) к регулированию производства в кассационной инстанции.

В 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", который установил, что в судах общей юрисдикции вышестоящими по отношению к судам первой инстанции (т.е. судами второй инстанции) являются суды, рассматривающие дела в апелляционном или кассационном порядке (ч. 2 ст. 36).

Таким образом, на уровне федерального конституционного закона были установлены две формы производства в суде второй инстанции:

- 1) кассационное или
- 2) апелляционное.

Это положение определило дальнейшее правовое регулирование.

11 ноября 1998 г. был принят Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации", после чего начался процесс создания мировой юстиции, для функционирования которой потребовались новые изменения и дополнения процессуального законодательства.

Изменения и дополнения ГПК РСФСР в 2000 г. реализовали положение ч. 2 ст. 36 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", установив, что производство в судах второй инстанции по отношению к мировым судьям (в районных судах) является апелляционным, и сохранив кассационное производство в прежнем качестве по отношению к федеральным судам общей юрисдикции.

Эти положения без каких-либо существенных изменений включены в новый ГПК - в разд. III "Производство в суде второй инстанции", регулирующий:

- 1) апелляционное производство по обжалованию решений и определений мировых судей (гл. 39);
- 2) производство в суде кассационной инстанции (гл. 40).

Существо принципиальных изменений производства в суде кассационной инстанции состоит в следующем:

1. Объекты кассационного обжалования.

При внесении в 1995 г. изменений и дополнений в ГПК РСФСР круг объектов кассационного обжалования был сохранен в прежнем виде - не вступившие в законную силу решения и определения всех судов Российской Федерации, кроме решений и определений Верховного Суда РФ.

Однако к тому времени уже возникал вопрос о реализации гражданами положения, содержащегося в ч. 3 ст. 50 Конституции РФ, согласно которому каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

Законодательство о судостроительстве и о судопроизводстве не давало возможности реализовать это конституционное право лицам, осужденным за преступления Верховным Судом РФ. Одновременно возникал и связанный с этой проблемой вопрос о возможности обжалования в кассационном порядке решений Верховного Суда РФ, вынесенных по гражданским делам.

В связи с этим Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона, в котором предложил необходимые изменения и дополнения законодательства.

16 декабря 1998 г. был принят Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Гражданский процессуальный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР" <\*>.

---

<\*> Российская газета. 1999. 6 янв.

Этим Законом в составе Верховного Суда РФ была учреждена Кассационная коллегия для рассмотрения в качестве суда второй инстанции гражданских и уголовных дел по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления, вынесенные Судебной коллегией по гражданским делам, Судебной коллегией по уголовным делам и Военной коллегией Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции.

Одновременно были внесены соответствующие изменения в ГПК и УПК.

Из ГПК были исключены положения: о вступлении решений Верховного Суда РФ в законную силу немедленно после их провозглашения (ч. 2 ст. 208); о запрете кассационного обжалования решений и определений Верховного Суда РФ (ст. 282 и 315).

В результате этих изменений с 6 января 1999 г. (дня введения их в действие) решения и определения Верховного Суда РФ, вынесенные им в качестве суда первой инстанции, стали наравне с другими объектами кассационного обжалования.

Надо отметить, что в научной литературе еще в советские времена выдвигались предложения об отмене запрета обжалования решений, вынесенных по первой инстанции верховными судами союзных республик <\*>.

---

<\*> См., например: Курс советского гражданского процессуального права. Т. 2. М., 1981. С. 242 - 243.

К определению круга объектов кассационного обжалования имела прямое отношение норма, содержащаяся в п. 3 ч. 1 ст. 267 действовавшего в то время Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, согласно которой постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное уполномоченным на то органом (должностным лицом), могло быть обжаловано: о наложении взыскания в виде штрафа - в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в районный суд, решение которого являлось окончательным; о наложении иного взыскания - в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), после чего жалоба могла быть подана в районный суд, решение которого являлось окончательным.

Положение об окончательности решения суда, вынесенного по жалобам на указанные постановления, давало основания для исключения из круга объектов кассационного обжалования решений судов, принимаемых по делам, рассматриваемым в порядке, установленном гл. 24 ГПК РСФСР ("Жалобы на действия административных органов или должностных лиц").

Постановлением Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. N 9-П указанная норма была признана не соответствующей Конституции РФ (ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 1 ст. 19), как исключаящая "возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки" <\*>.

---

<\*> Российская газета. 1999. 9 июня.

Еще одна норма, имевшая отношение к определению круга объектов кассационного обжалования, была включена в ГПК РСФСР в результате внесения в него указанных выше изменений и дополнений в 2000 г. Федеральным законом от 7 августа 2000 г. N 120-ФЗ.

Этим Законом ст. 208 ГПК РСФСР была дополнена положением, согласно которому решения, вынесенные судами по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, комиссий референдума и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан, вступают в законную силу немедленно после их провозглашения, за исключением решений, вынесенных судами по делам об оспаривании результатов выборов или результатов референдумов <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3346.

Указание о немедленности после провозглашения вступления в законную силу решений по таким делам исключило их из круга объектов кассационного обжалования.

Однако эта норма действовала недолго. Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2001 г. N 17-П она признана не соответствующей Конституции РФ (ч. 2 ст. 32, ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 3 ст. 55), как исключаящая "возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по не связанным с оспариванием результатов выборов или референдумов делам о нарушениях избирательных прав граждан" <\*>.

---

<\*> Российская газета. 2001. 30 дек.

Новый ГПК учел все изложенное и установил, что объектами кассационного обжалования являются не вступившие в законную силу:

а) решения всех федеральных судов первой инстанции, по всем категориям дел, без каких-либо исключений;

б) определения всех федеральных судов первой инстанции и по всем категориям дел, если это предусмотрено ГПК или если определение суда исключает возможность дальнейшего движения дела; на остальные определения суда первой инстанции частные жалобы, представления прокурора не подаются, но возражения относительно них могут быть включены в кассационную жалобу, представление (ст. 336, 371).

Таким образом, в результате реформирования кассационного производства круг объектов кассационного обжалования в судах общей юрисдикции расширился за счет отмены ограничений в обжаловании решений Верховного Суда РФ и решений других судов по некоторым категориям дел.

Необходимо обратить внимание на то, что АПК не пошел по такому пути. Он устанавливает, что решения Высшего Арбитражного Суда РФ и решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов вступают в законную силу немедленно после их принятия (ч. 2 ст. 180). Из этого во взаимосвязи с ч. 1 ст. 257 АПК следует, что указанные решения не могут быть обжалованы в арбитражный суд второй (апелляционной) инстанции. Более того, Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" не предусматривает в составе Высшего Арбитражного Суда РФ никакой второй судебной инстанции, что делает невозможным обжалование решений Высшего Арбитражного Суда РФ, кроме как в надзорном порядке, даже если в АПК будут внесены изменения относительно порядка вступления их в законную силу.

Налицо очень серьезное противоречие в регулировании производств во второй инстанции в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, ставящее лиц, участвующих в делах, рассматриваемых этими судами, в неравное положение.

## 2. Субъекты кассационного обжалования.

ГПК сохранил прежнее правило определения круга субъектов кассационного обжалования, согласно которому правом подачи кассационной жалобы обладают только лица, участвующие в деле.

Предложение о наделении таким правом лиц, которые не участвуют в деле, но права которых затронуты решением, при принятии ГПК обсуждалось, но не было поддержано.

Представляется, что это сделано правильно.

На лиц, не участвующих в деле, законная сила решения суда не распространяется, и они вправе заявлять в суде те же требования, которые были разрешены судом без их участия, а также оспаривать в другом гражданском процессе установленные судом факты и правоотношения (ч. 2 ст. 61 и ч. 2 ст. 209 ГПК).

Лица, не участвующие в деле, имеют право подать надзорную жалобу на решение суда, которым нарушены их права или законные интересы (ч. 1 ст. 376 ГПК), а вынесение решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, является существенным нарушением норм процессуального права (ч. 2 ст. 364 ГПК), которое в силу ст. 387 ГПК влечет его безусловную отмену в порядке надзора.

И наконец, случаи, когда лица, не участвующие в деле, имеют возможность своевременно узнать и в установленный срок подать кассационную жалобу, единичны.

Поэтому необходимости расширения круга субъектов права кассационного обжалования объективно не имеется.

В то же время АПК установил, что правом обжалования решений арбитражного суда первой инстанции, не вступивших в законную силу, кроме лиц, участвующих в деле, имеют "также иные лица в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом" (ч. 1 ст. 257). Это еще одно противоречие между ГПК и АПК, не украшающее наше законодательство о судопроизводстве.

Принципиальные изменения в определении круга субъектов, имеющих право обратиться в кассационную инстанцию, новый ГПК внес лишь в отношении прокурора.

В ст. 336 ГПК установлено, что прокурор вправе подать на решение суда представление (а не протест) при условии, что он участвует в деле (а не независимо от участия, как было ранее).

Эти новшества обусловлены изменениями конституционного порядка.

Конституция РФ наделила суд статусом органа, осуществляющего государственную власть, и не предоставила прокуратуре, в отличие от Конституции СССР, полномочий по осуществлению надзора за деятельностью суда; она также установила принцип равноправия сторон в судопроизводстве (ст. 10, 11, 123, 129).

Все это повлекло изменение полномочий прокурора в гражданском процессе в целом (ст. 45 ГПК) и в стадии производства в суде второй инстанции в частности.

Именно поэтому теперь обращение прокурора в вышестоящий суд именуется представлением, а не протестом, который является актом прокурорского надзора, и такое обращение допускается только по делам, в которых прокурор в соответствии с ГПК или другими федеральными законами является участвующим лицом.

## 3. Полномочия суда кассационной инстанции.

В результате изменений и дополнений ГПК РСФСР в 1995 г. суд кассационной инстанции получил принципиально новые полномочия (вступили в действие с 9 января 1996 г.). Суд кассационной инстанции стал вправе:

- исследовать новые доказательства;
- самостоятельно оценивать как имеющиеся в деле, так и новые доказательства на предмет их относимости, допустимости и достоверности;
- устанавливать новые обстоятельства или отвергать обстоятельства, установленные судом первой инстанции, на основе своей оценки доказательств;
- выносить новое решение не только если суд первой инстанции допустил ошибку в применении норм материального права, как было раньше, но и когда признает, что суд первой инстанции неправильно установил фактические обстоятельства дела, и сам установит новые обстоятельства либо отвергнет обстоятельства, установленные судом первой инстанции;
- проверять дело в пределах кассационной жалобы, а не, как ранее, в полном объеме.

ГПК, исходя из того, что доказывание по общему правилу должно осуществляться в суде первой инстанции, установил, что представление новых доказательств в суд кассационной

инстанции допускается при определенном условии - невозможности их представления в суд первой инстанции.

Такая ситуация может возникнуть, когда суд первой инстанции незаконно отказал в исследовании доказательств или когда сторона по каким-либо уважительным причинам не имела возможности представить их в суд первой инстанции.

Поскольку в практике возникло немало вопросов, связанных с исследованием доказательств судом кассационной инстанции, новый ГПК урегулировал его порядок, установив в ст. 358, что:

- при необходимости суд оглашает имеющиеся в деле доказательства (это необходимо для оценки судом кассационной инстанции имеющихся в деле доказательств, проверки правильности выводов суда первой инстанции об обстоятельствах дела и возможного установления новых обстоятельств на основе тех же материалов дела);
- стороны вправе заявлять ходатайства о вызове и допросе дополнительных свидетелей, об истребовании других доказательств, в исследовании которых им было отказано судом первой инстанции;
- суд кассационной инстанции исследует вновь представленные доказательства, если признает, что они не могли быть представлены стороной в суд первой инстанции, о чем выносит определение;
- исследование новых доказательств проводится в порядке, установленном для суда первой инстанции.

Такие изменения полномочий суда кассационной инстанции с правовых позиций по сути превращали кассационное производство в неполную апелляцию и имели целью устранить указанные выше недостатки прежнего кассационного производства, значительно ускорить процесс рассмотрения дел и вынесения по ним окончательных (т.е. вступивших в законную силу) решений, повысить эффективность правосудия и гарантии доступа к нему.

Отказ от обязанности суда кассационной инстанции проверить, независимо от доводов кассационной жалобы, дело в полном объеме и переход к проверке дела, как правило, в пределах кассационной жалобы вызваны расширением содержания принципа диспозитивности.

Вместе с этим было установлено, что суд кассационной инстанции в интересах законности вправе проверить решение суда первой инстанции в полном объеме (ч. 2 ст. 294 ГПК РСФСР в редакции 1995 г., ч. 2 ст. 347 ГПК РФ).

В этом проявляется определенный баланс между принципами диспозитивности и законности.

Существо апелляционного производства по обжалованию решений и определений мировых судей состоит в следующем.

Это производство является полной апелляцией. Дело рассматривается районным судом заново по правилам производства в суде первой инстанции. Суд вправе без каких-либо условий и ограничений исследовать новые доказательства, которые стороны также свободно могут представлять в судебное заседание (ст. 327 ГПК). В случае отмены решения мирового судьи суд апелляционной инстанции не вправе направить дело на новое рассмотрение, а обязан принять по нему новое решение (ст. 328 ГПК).

Как можно оценивать результаты реформирования производства в суде второй инстанции, имеются ли проблемы, которые необходимо решать в целях его совершенствования?

В целом, безусловно, результаты положительные. Произошли качественные изменения производства в суде второй инстанции, которые в значительной степени способствуют повышению эффективности правосудия, упрощают доступ к нему и ускоряют защиту нарушенных прав.

Тем не менее выявилось и немало проблем, которые необходимо разрешать.

Прежде всего следует внести ясность в вопрос о роли и значении производства в суде второй инстанции.

В ходе реформы осуществлялись меры к их повышению. Для этого были не только изменены полномочия кассационной инстанции и введено апелляционное производство, о чем говорилось выше, но и предприняты другие попытки превратить производство в суде второй инстанции в основное производство, в котором проверяются законность и обоснованность судебных решений и исправляются судебные ошибки, а надзорное производство - в исключительное.

В этих целях в 1995 г. были изменены в сторону сужения основания к отмене судебных постановлений в порядке надзора (раньше они совпадали с основаниями к отмене решений в кассационном порядке), а 20 июня 1997 г. внесены дополнения в Закон "О государственной

пошлине", в соответствии с которыми надзорные жалобы на решения, не обжалованные в кассационном порядке, стали оплачиваться государственной пошлиной в том же размере, что и кассационные жалобы <\*>.

---

<\*> Российская газета. 1997. 26 июля.

Эти меры должны были стимулировать лиц, участвующих в деле, обжаловать решения именно в кассационную инстанцию, так как в порядке надзора возможностей для отмены решений суда становилось меньше, а уклоняться от уплаты государственной пошлины, чем раньше широко пользовались стороны, теперь не представлялось возможным.

Действительно, в результате всех перечисленных мер в значительной степени удалось превратить производство в суде второй инстанции в основное производство, в котором исправляются судебные ошибки, а производство в суде надзорной инстанции - в исключительное производство, в котором должны решаться только вопросы права.

Однако до того, чтобы суды второй инстанции в реальности стали надежными гарантами исправления ошибок, допущенных судами первой инстанции, в случаях несогласия сторон с их решениями, еще далеко.

Надо признать, что в апелляционном производстве возникло меньше проблем, чем в кассационном.

Это во многом объясняется тем, что в районных судах, являющихся апелляционными инстанциями, значительно лучше, чем в областных и других соответствующих им судах, условия для разбирательства дел, в первую очередь для исследования доказательств: они в большей степени приближены к населению, что облегчает представление доказательств в суд (например, явку свидетелей), и изначально предназначены для рассмотрения дел по первой инстанции.

Можно сказать, что для районных судов рассмотрение дел в апелляционном порядке, осуществляемом по правилам производства в суде первой инстанции, является привычным и естественным.

Кроме того, количество дел, рассматриваемых районными судами в апелляционном порядке, невелико (в 2004 г. они рассмотрели всего около 82 тыс. таких дел).

Таким образом, апелляционные инстанции в виде районных судов могут реально выполнять свои функции, определенные гл. 39 ГПК, и являются достаточно надежной гарантией исправления ошибок, которые могут допустить мировые судьи.

Однако практика выявила и недостатки полной апелляции.

Правила апелляционного производства по обжалованию решений мировых судей предоставляют сторонам полную свободу в представлении доказательств в суд второй инстанции.

Это позволяет сторонам без каких-либо последствий для себя игнорировать производство у мирового судьи и только в случае неблагоприятного для них решения переносить дело в суд второй инстанции и начинать там представлять доказательства. В результате в таких ситуациях решения мировых судей, вынесенные в соответствии с правилами ГПК, регулируемыми производство в суде первой инстанции (по имеющимся в деле доказательствам), т.е. с точки зрения предъявляемых к ним этими правилами требований законные и обоснованные, отменяются районными судами, которые выносят свои решения и для которых при разбирательстве дел в апелляционном порядке решения мировых судей в принципе не существуют.

Представляется, что необходимо, сохранив положение, содержащееся в ч. 2 ст. 327 ГПК, согласно которому рассмотрение дела судом апелляционной инстанции производится по правилам производства в суде первой инстанции, установить ограничение в представлении сторонами и в исследовании судом новых доказательств, аналогичное тому, которое действует в кассационном производстве, для чего внести соответствующие изменения в ч. 3 ст. 327 ГПК.

Также не обязательно во всех случаях при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции заново допрашивать свидетелей, которые были допрошены при производстве у мирового судьи.

Это следовало бы делать, если в апелляционной жалобе или в возражениях на нее есть просьба о вызове и допросе таких свидетелей, т.е. когда возникает спор по поводу сообщенных ими сведений или когда они могут сообщить новые сведения.

Если просьбы об этом нет, то в вызове и в новом допросе свидетелей нет необходимости. Их показания, данные при рассмотрении дела мировым судьей, могут быть оглашены и

исследованы в заседании суда апелляционной инстанции по правилам, установленным ст. 180 ГПК.

Принятие этих предложений ускорило бы и упростило производство в суде апелляционной инстанции.

Положение в кассационном производстве значительно серьезнее.

Реформирование кассационного производства ожидаемых результатов не принесло. Главная цель, ради которой суд кассационной инстанции получил принципиально новые полномочия, - значительное ускорение процесса защиты прав, свобод, законных интересов и обеспечение окончательного разрешения судебных споров (в случае отмены решений судов первой инстанции), как правило, в стадии кассационного производства - далека от достижения.

Суды кассационных инстанций не используют полученные полномочия в полной мере и при отмене решений судов первой инстанции редко выносят новые решения. Подавляющее большинство дел направляется на новое рассмотрение в суды первой инстанции. В результате дела длительное время находятся на рассмотрении судов, стороны пребывают в состоянии неопределенности и фактически не могут реализовать свое право на доступ к правосудию.

Правда, надо отметить, что количество новых решений, выносимых судами кассационных инстанций, все же возрастает.

Так, до реформирования кассационного производства судами кассационных инстанций выносилось новых решений: в 1993 г. - 2,5% от количества отмененных решений судов первой инстанции, в 1994 г. - 2,6%, в 1995 г. - 2,8%; после реформирования: в 1996 г. - 9,0%, в 1997 г. - 7,7%, в 1998 г. - 6,8%, в 1999 г. - 6,3%, в 2000 г. - 6,7%, в 2001 г. - 6,1%, в 2002 г. - 6,1%.

Как видно из этих данных, после изменения ГПК РСФСР в 1995 г. количество выносимых судами кассационных инстанций новых решений хотя и увеличилось, но незначительно. Поэтому в новый ГПК была включена норма, направленная на некоторое ограничение возможности суда кассационной инстанции направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции и обязывающая его чаще выносить свои решения. В ст. 361 ГПК теперь установлено, что суд кассационной инстанции, отменив решение, вправе направить дело на новое рассмотрение, "если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции".

После этого количество вынесенных судами кассационных инстанций новых решений несколько увеличилось и составило: в 2003 г. - 12,0%, в 2004 г. - 14,6%.

Тем не менее это количество все равно явно незначительно и свидетельствует о том, что суды кассационных инстанций не используют все возможности, предоставленные им новым процессуальным законодательством, в результате чего осложняется доступ заинтересованных лиц к правосудию.

В чем причины такого положения?

Одна из причин, полагаю, субъективная и состоит в том, что судьи судов кассационных инстанций до сих пор не осознали свою новую роль в осуществлении правосудия и по-прежнему избегают принятия по рассматриваемым делам самостоятельных решений, предпочитая переложить это бремя на суды первой инстанции.

Другая причина - объективная, и устранить ее гораздо сложнее, чем первую.

Суды кассационных инстанций не имеют возможностей реально и в полной мере осуществлять свои новые полномочия.

За последние 10 лет количество дел, рассматриваемых судами кассационных инстанций, возросло в 3 раза, что вызвано общим ростом количества дел, поступающих в суды. В 2004 г. ими было рассмотрено 272,3 тыс. дел. Эта нагрузка приходится на 89 судов (по числу субъектов Российской Федерации), которые к тому же являются и судами первой и надзорной инстанций, рассмотревшими в 2004 г. по первой инстанции 12261 дело и 292,9 тыс. надзорных жалоб.

При такой постоянно возрастающей нагрузке суды кассационных инстанций не имеют возможности нормально исследовать не только новые, но и имеющиеся в деле доказательства с целью их самостоятельной оценки и вынесения нового решения. Поэтому они объективно не в состоянии должным образом справиться со своими обязанностями.

Какие меры необходимо принять для завершения реформирования гражданского судопроизводства?

1. Необходимо создать нормальные условия для рассмотрения дел судами кассационных инстанций и реального осуществления ими своих новых полномочий.

2. Для поиска резервов и оптимальных форм производства в суде кассационной инстанции необходимо вновь оценить устройство системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и решить: в состоянии ли в нынешней судебной системе федеральные

суды второй инстанции (судебные коллегии по гражданским делам областных и других соответствующих им судов), соединенные в одном судебном органе с надзорными инстанциями (президиумами этих судов), эффективно выполнять свои задачи и не требуется ли изменение системы судов общей юрисдикции.

В связи с этим представляется интересной и полезной идея создания окружных судов общей юрисдикции (об их возможных полномочиях см. далее).

3. Для достижения указанных выше целей реформирования производства в федеральных судах второй инстанции необходимо еще более усилить его апелляционные начала и в законодательном порядке установить общее правило, запрещающее суду кассационной инстанции в случае отмены судебного решения направлять дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции и обязывающее его выносить в таких случаях новое решение.

Исключения из этого общего правила должны быть прямо перечислены в ГПК (вместо довольно расплывчатой формулировки ст. 361 ГПК, ограничивающей возможности суда кассационной инстанции в направлении дела на новое рассмотрение, которую при желании можно легко обойти).

Представляется, что направление дела на новое рассмотрение судом кассационной инстанции должно быть допустимо лишь в случаях нарушения судом первой инстанции основных положений осуществления правосудия (рассмотрение дела незаконным составом суда, рассмотрение дела в отсутствие лица, подавшего кассационную жалобу, не извещенного о времени и месте судебного заседания, и т.п.).

4. Для выявления резервов улучшения работы судов кассационной инстанции представляется очень интересным предложение о возможности, с согласия сторон, рассмотрения дела в кассационном порядке судьей единолично <\*>.

---

<\*> См.: Борисова Е.А. О гарантиях судебной защиты на стадиях апелляционной, надзорной проверки // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. N 1. С. 25.

В данном случае речь идет о новом принципе - сочетании коллегиального и единоличного рассмотрения дел в суде кассационной инстанции.

Представляется, что этот принцип вполне согласуется с принципом диспозитивности: стороны, самостоятельно распоряжаясь своими правами, определяют, каким составом суда будет рассматриваться в кассационном порядке их дело - коллегиально или судьей единолично.

Принцип сочетания коллегиального и единоличного рассмотрения дел в суде первой инстанции, также проистекающий из принципа диспозитивности, был установлен еще 29 мая 1992 г., когда были внесены изменения в ст. 6 ГПК РСФСР, допускающие рассмотрение дела судьей единолично, если лица, участвующие в деле, не возражают против этого, или коллегиально, если кто-либо из них возражает против такого порядка рассмотрения <\*>.

---

<\*> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 27. Ст. 1560.

Эти изменения хорошо себя зарекомендовали при рассмотрении гражданских дел в судах первой инстанции, во многом ускорили и упростили процесс и реализацию заинтересованными лицами права на доступ к правосудию.

Думается, что допущение рассмотрения дел в кассационном порядке как коллегиальным составом суда, так и судьей единолично даст еще больший эффект и не ущемит прав сторон, поскольку это станет возможным лишь при их прямом согласии на рассмотрение дела судьей единолично либо при отсутствии у них возражений на такое рассмотрение (здесь возможны варианты в формулировках, которые существа вопроса не меняют).

5. Необходимо, опираясь на позицию Европейского суда по правам человека, на которую указано выше применительно к проблемам доступа к правосудию в суде первой инстанции, расширить возможности письменного процесса при рассмотрении дел в судах кассационных инстанций в тех случаях, когда нет спора о фактических обстоятельствах дела, а решаются только вопросы права.

Как я уже отмечал, Европейский суд по правам человека высказал позицию, что в таких случаях рассмотрение судом письменных заявлений является более целесообразным, чем прения сторон, и то обстоятельство, что публичное разбирательство дела в этой ситуации не проводилось, не является нарушением п. 1 ст. 6 Конвенции (см. выше, с. 72 - 73).

Реализация этого предложения позволит значительно упростить процесс и ускорить защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Особенно это было бы полезным при рассмотрении судами кассационных инстанций частных жалоб, что видно из следующего.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ рассмотрела в 2004 г. в кассационном порядке 1783 дела, из них:

- по кассационным жалобам - 970 (55%);
- по частным жалобам - 813 (45%).

Подавляющее большинство частных жалоб приносится на определения судей областных и других соответствующих им судов об отказе в принятии заявлений, поскольку их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражных судов (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК), либо о возврате заявлений в связи с их подсудностью районным судам (п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК).

Таким образом, почти половина всех дел, рассматриваемых Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ в кассационном порядке, связана с решением чисто юридических вопросов: подведомственности или подсудности дел, - в которых, естественно, нет спора о фактических обстоятельствах.

Еще более разительная картина в Кассационной коллегии Верховного Суда РФ.

В 2004 г. судьями Верховного Суда РФ по аналогичным мотивам было вынесено 843 определения об отказе в принятии заявлений и 508 о возврате заявлений (из 1493 всех поданных в Верховный Суд РФ заявлений для рассмотрения по первой инстанции).

Кассационная коллегия Верховного Суда РФ в том же году рассмотрела в кассационном порядке 654 гражданских дела (и одно уголовное), из них:

- по кассационным жалобам - 91 (13,9%);
- по частным жалобам - 563 (86,1%).

Как видно из этих данных, в Кассационной коллегии еще больше, чем в Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, дел, в которых решаются только вопросы права (это без учета дел, рассматриваемых обеими коллегиями по кассационным жалобам, в которых также очень часто решаются только правовые вопросы, например, дел об оспаривании нормативных актов).

Совершенно очевидно, что проверка законности указанных определений и решение вопросов, поставленных в частных жалобах, намного эффективнее именно по письменным материалам, поскольку в них изложены позиции суда и лица, подавшего частную жалобу, имеющие правовое значение, а проведение устных разбирательств, заслушивание объяснений заявителей ничем по сути эти материалы дополнить и в большей степени прояснить сложившуюся ситуацию не могут.

В настоящее же время, вместо того чтобы как можно быстрее принять и сообщить заявителю окончательное решение по его частной жалобе, дав ему возможность после этого обратиться в компетентный суд, необходимо назначать и проводить судебное заседание (на это согласно ст. 348 ГПК в Верховном Суде РФ отводится немалый срок - два месяца), исход которого очевиден заранее.

В результате процесс реализации права на доступ к правосудию осложняется и затягивается.

Изменение такого положения и предоставление суду кассационной инстанции в указанных ситуациях права выносить определения без проведения устных судебных разбирательств и без извещения заинтересованных лиц, а только по письменным материалам дела значительно упростило и ускорило бы процесс, не ущемив при этом права заинтересованных лиц.

6. Немало проблем в кассационном производстве возникает в связи со сроком подачи кассационных жалоб.

При разработке проекта нового ГПК и его принятии обсуждалось предложение об увеличении этого срока до одного месяца. Однако с учетом того, что в кассационном порядке обжалуется незначительное количество судебных решений по сравнению с вынесенными (всего около 5%), был сохранен прежний срок подачи кассационных жалоб в 10 дней со дня принятия решения судом в окончательной форме (ст. 338 ГПК), чтобы не отдалять вступления в законную силу большинства судебных решений.

Между тем федеральные суды первой инстанции рассматривают много сложных и объемных гражданских дел, по которым сторона, не согласная с решением, объективно не в состоянии в течение 10 дней ознакомиться с протоколом судебного заседания, изучить судебное решение, составить и подать мотивированную жалобу (подача немотивированных кассационных жалоб теперь, в отличие от прежнего порядка, не допускается и влечет

оставление жалобы без движения - ст. 341 ГПК), а другая сторона - ознакомиться с копией кассационной жалобы и представить свои письменные возражения на нее (ст. 344 ГПК).

Поэтому необходимо искать разумное решение относительно продолжительности срока подачи кассационных жалоб, которое позволило бы, с одной стороны, не препятствовать быстрому вступлению в законную силу большинства необжалованных судебных решений, а с другой - лицам, участвующим в деле, реально, без неоправданных сложностей осуществлять свое право на обжалование.

В этой связи заслуживает поддержки предложение о том, что стороне, не согласной с решением суда первой инстанции, в течение 10 дней достаточно подать в суд, вынесший решение, заявление о намерении обжаловать его. В таком случае срок подачи кассационной жалобы увеличивается (например, до 20 дней или одного месяца), и сторона, не согласная с решением, получает реальную возможность подготовить мотивированную жалобу, а другая сторона - возражения на нее.

Если в течение 10 дней со дня принятия решения в окончательной форме такое заявление не будет подано, то решение суда, как необжалованное, вступает в законную силу <\*>

---

<\*> См.: Борисова Е.А. Обжалование не вступивших в законную силу судебных решений в гражданском процессе // Российская юстиция. 2003. N 9. С. 29.

7. В целях совершенствования производства в суде второй инстанции было бы полезным обратиться к рекомендациям Комитета министров Совета Европы, относящимся к этому производству.

Речь идет в первую очередь о Рекомендации Комитета министров государствам - членам Совета Европы N R(95)5 от 7 февраля 1995 г. относительно введения в действие и улучшения функционирования систем и процедур обжалования по гражданским и торговым делам <\*>.

---

<\*> Российская юстиция. 1997. N 10.

Она представляет большой интерес, поэтому приведу полностью ту часть Рекомендации, которая касается производства в суде второй инстанции (другая ее часть относится к производству в "третьей инстанции"):

#### "Глава I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

##### Статья 1. Право на судебный контроль

- a) в принципе должна существовать возможность контроля за любым решением нижестоящего суда ("суд первой инстанции") со стороны вышестоящего суда ("суд второй инстанции");
- b) если будет сочтено целесообразным предусмотреть изъятия из этого принципа, любые такие изъятия должны быть основаны на законе и должны соответствовать общим принципам справедливости;
- c) сторонам должна предоставляться информация относительно их прав на обжалование и относительно того, каким образом это право осуществлять, в частности о сроках, в которые следует подавать жалобу;
- d) судьям вышестоящих судов должно быть запрещено участвовать в разбирательстве тех дел, рассмотрением которых они занимались в нижестоящем суде.

#### Глава II. ОГРАНИЧЕНИЯ НА СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ

##### Статья 2. Меры, принимаемые на уровне суда первой инстанции

- a) в принципе вопросы судебного спора должны определяться на уровне суда первой инстанции. Суду первой инстанции должны представляться все возможные претензии, факты и доказательства. Государствам следует рассмотреть возможность принятия законодательства или других мер, направленных на достижение этой цели;
- b) с тем, чтобы позволить сторонам оценить, следует ли им осуществлять свое право на обжалование, и быть в состоянии, когда это возможно, ограничить это право, закон должен обязывать суд первой инстанции давать четкое и полное обоснование своих решений с

использованием понятных формулировок. В принципе не требуется никакого обоснования решений по вопросам, которые не оспариваются или по которым решения вынесены присяжными;

с) суд первой инстанции должен иметь возможность, в надлежащих случаях, разрешать применение принудительных мер в предварительном порядке, если только это не причиняет стороне, проигравшей дело, невозместимого или серьезного вреда или не делает невозможным отправдение правосудия на более позднем этапе.

### Статья 3. Вопросы, исключаемые из права на апелляцию

Для обеспечения того, чтобы суд второй инстанции рассматривал только надлежащие вопросы, государствам следует рассмотреть возможность принятия некоторых или всех нижеперечисленных мер:

- a) исключить ряд категорий дел, например исковых требований на небольшую сумму;
- b) ввести требование о получении разрешения суда на подачу жалобы;
- c) установить конкретные предельные сроки для осуществления права на обжалование;
- d) отсрочивать осуществление права на обжалование по ряду промежуточных вопросов до подачи главной жалобы по основному делу.

### Статья 4. Меры по предотвращению любых злоупотреблений системой обжалования

Для предотвращения любых злоупотреблений системой или процедурой обжалования государствам следует предусмотреть возможность принятия некоторых или всех нижеперечисленных мер:

- a) требовать от лиц, подающих жалобу, на раннем этапе представления разумных оснований для своих жалоб и указания использованных средств правовой защиты;
- b) разрешить суду второй инстанции отклонять в соответствии с упрощенной процедурой, например без информирования об этом другой стороны, любые жалобы, которые представляются ему явно необоснованными, неразумными или поданными с намерением досадить; в этих случаях можно предусмотреть применение таких санкций, как наложение штрафа;
- c) когда судебное решение подлежит немедленному исполнению, разрешить приостанавливать исполнение только тогда, когда в результате исполнения лицу, подавшему жалобу, будет причинен непоправимый или серьезный ущерб или когда это сделает невозможным отправдение правосудия на более позднем этапе; в подобных случаях должен вноситься залог, обеспечивающий присужденную сумму;
- d) когда судебное решение подлежит немедленному исполнению, разрешить суду второй инстанции отказывать в слушании дела в случае неисполнения лицом, подавшим жалобу, указанного решения, если только оно не представило надлежащего обеспечения или суд первой или второй инстанции не приостановил исполнение решения;
- e) когда вынужденные задержки возникают по вине одной из сторон, требовать от этой стороны покрытия дополнительных расходов, обусловленных задержкой.

### Статья 5. Меры по ограничению рамок разбирательства в суде второй инстанции

Для обеспечения того, чтобы вопросы, по которым подаются жалобы, рассматривались судом второй инстанции, государствам следует рассмотреть возможность принятия некоторых или всех нижеперечисленных мер:

- a) разрешить судам или сторонам соглашаться с некоторыми или всеми обстоятельствами дела, установленными судом первой инстанции;
- b) разрешить сторонам добиваться постановления, ограниченного некоторыми аспектами дела;
- c) когда необходимо получение разрешения на обжалование, позволить суду ограничивать рамки жалобы, например, вопросами права;
- d) ввести ограничения на представление новых претензий, фактов или доказательств в суде второй инстанции, если только не возникает новых обстоятельств или не существует других предусмотренных внутренним законодательством причин, по которым они не были представлены в суде первой инстанции;
- e) ограничить слушания по жалобе разумными основаниями для жалобы, при условии, что речь идет о делах, когда суд может действовать по собственному побуждению.

### Глава III. ДРУГИЕ МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМ И ПРОЦЕДУР ОБЖАЛОВАНИЯ

#### Статья 6. Меры по повышению эффективности процедур обжалования

Для обеспечения быстрых и эффективных слушаний по жалобам государствам следует рассмотреть возможность принятия некоторых или всех нижеперечисленных мер:

а) отказаться от использования услуг большего числа судей, чем это необходимо для рассмотрения дел. Один судья мог бы использоваться, например, для рассмотрения некоторых или всех следующих вопросов:

- I. Ходатайств о разрешении на подачу жалобы.
- II. Процессуальных ходатайств.
- III. Дел, касающихся несовершеннолетних.
- IV. Когда об этом просят стороны.
- V. Когда дело представляется явно необоснованным.
- VI. Дел, касающихся семьи.
- VII. Срочных дел;

б) если жалоба рассматривалась в суде первой инстанции, ограничить число письменных представлений, которыми обмениваются стороны, минимально необходимым, например, предписать, что каждая сторона может представлять в суд второй инстанции только один комплект документов;

с) в государствах, где в суде второй инстанции возможно устное производство, позволить сторонам договариваться о том, чтобы решение по делу выносилось без слушаний, если только суд второй инстанции сочтет это необходимым;

д) сократить продолжительность устного производства до строго необходимого минимума, например, путем более широкого применения письменных процедур или использования кратко изложенных аргументов или письменных заявлений;

е) в случае устного разбирательства обеспечить его скорейшее проведение ("уплотнение графика устного разбирательства"). Суду следует рассматривать дело в рамках слушания и принимать решение сразу после его завершения или спустя непродолжительный период времени, установленный законом;

ф) ввести требование о строгом соблюдении предельных сроков, например, в отношении обмена документами и состязательными бумагами, и предусмотреть санкции за их несоблюдение, например, в виде наложения штрафа, отклонения жалобы или отказа от рассмотрения вопроса, в отношении которого действует предельный срок;

г) придать суду второй инстанции более активную роль как до, так и во время слушания, например, путем проведения подготовительных расследований или поощрения урегулирования споров;

з) регулировать вопросы, связанные со срочными делами, например, принимать решения о том, кто может обращаться с просьбой об ускоренном рассмотрении подобного дела, в соответствии с какими критериями дело следует квалифицировать как срочное и кто в судебной системе обладает компетенцией для рассмотрения таких дел;

и) улучшить контакты между судом и адвокатами, а также другими участниками судебного процесса, например, путем организации семинаров для членов суда второй инстанции и представителей адвокатур или обсуждения путей улучшения процедур;

к) обеспечить надлежащие технические средства для суда второй инстанции, такие как телефаксы или компьютеры, и обеспечить аналогичные средства для суда первой инстанции, с тем чтобы позволить им составлять стенограммы слушаний и вырабатывать решения;

л) содействовать использованию услуг квалифицированных адвокатов, выступающих от имени сторон в суде".

Предложения, содержащиеся в Рекомендации, в целях совершенствования систем и процедур обжалования судебных решений ориентируют на то, чтобы:

- спор, как правило, разрешался в суде первой инстанции, в который и представлялись бы все доказательства;
- представление доказательств в суд второй инстанции было ограничено;
- вводились упрощенные процедуры рассмотрения в судах второй инстанции некоторых дел;

- расширялись письменные процедуры в судах второй инстанции и сокращалась продолжительность устного разбирательства дел;

- вводились некоторые ограничения в праве на обжалование решений по отдельным категориям дел;

- принимались меры для предотвращения злоупотреблений системой обжалования и т.п.

Как видно, направленность реформы производства в суде второй инстанции в России и предложений, содержащихся в указанной Рекомендации, во многом совпадает.

8. Заслуживает отдельного обсуждения вопрос о возможном ограничении права на обжалование решений судов первой инстанции.

Допустимо ли изъятие из объектов обжалования каких-либо судебных решений?

Как было указано, в процессе реформирования законодательства о гражданском судопроизводстве все ограничения этого права были отменены и установлено, что в суд второй инстанции могут быть обжалованы решения всех судов общей юрисдикции.

Немаловажную роль в этом сыграл Конституционный Суд РФ вынесением двух указанных выше Постановлений: от 28 мая 1999 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука"; от 25 декабря 2001 г. N 17-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина", а также некоторых других постановлений, относящихся к нормам ГПК и УПК.

В этих Постановлениях Конституционный Суд РФ высказал позицию, согласно которой право на судебную защиту, гарантированное ст. 46 Конституции РФ, включает в себя и право на обжалование судебных постановлений (решений, определений) и, следовательно, не может быть ограничено.

Эта позиция представляется ошибочной.

В ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому право на судебную защиту его прав и свобод, ничего не указано о количестве судебных инстанций, в которых реализуется это право, и о возможностях обжалования судебных решений. Поэтому такое толкование Конституционным Судом РФ положений Конституции РФ, не допускающее никаких исключений из права на обжалование судебных постановлений в суд второй инстанций, является достаточно произвольным.

В Конституции РФ содержится положение, специально предусматривающее право на обжалование, но оно относится к праву обжалования приговора суда по уголовному делу: каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении приговора (ч. 3 ст. 50). Следовательно, это положение Конституции РФ никак не влияет на гражданское судопроизводство.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод также предусматривает право на обжалование в суд второй инстанции лишь приговоров по уголовным делам (ст. 2 Протокола N 7 к Конвенции). Более того, в п. 2 этой статьи установлено, что из права на обжалование в суд второй инстанции приговоров по уголовным делам национальным законодательством могут делаться три исключения:

- 1) в отношении незначительных правонарушений, определенных законом;
- 2) когда лицо было судимо уже в первой инстанции судом высокого уровня;
- 3) когда лицо осуждено после рассмотрения апелляции против его оправдания.

Таким образом, никаких конституционных или международно-правовых препятствий для ограничения в некоторых случаях права на обжалование решений суда первой инстанции в суд второй инстанции не имеется.

Именно из этого исходил законодатель, внося в 2000 г. в ст. 208 ГПК РСФСР дополнение, согласно которому решения, вынесенные судом по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, комиссий референдума и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан, вступают в законную силу немедленно после их провозглашения, за исключением решений, вынесенных судами по делам об оспаривании результатов выборов или результатов референдумов.

Принятие этой нормы было вызвано тем, что избирательный процесс очень скоротечен и ограничен во времени, суды рассматривают дела о защите избирательных прав в ходе всего этого процесса, в том числе и в день голосования. В связи с этим объективно требуется скорейшее вступление решений судов по таким делам в законную силу.

Дела об оспаривании результатов выборов, референдумов рассматриваются в обычной обстановке, поэтому исключений из порядка вступления в законную силу вынесенных по ним решений и их обжалования не требуется.

Признание Конституционным Судом РФ этой нормы противоречащей Конституции РФ привело к тому, что многие судебные решения, вынесенные в ходе избирательной кампании (об отмене регистрации кандидатов и др.), ко дню голосования не вступали в законную силу, что, естественно, ставило под сомнение их законность.

Практика показывает, что требуются ограничения права обжалования в суд второй инстанции решений судов по некоторым категориям дел (малозначительных, как рекомендует Кабинет министров Совета Европы, и отличающихся особенностями, требующими немедленного вступления вынесенных по ним решений в законную силу, как указанные выше дела о защите избирательных прав).

Однако это возможно лишь в случае изменения Конституционным Судом РФ своей позиции, поскольку постановления Конституционного Суда РФ не могут быть преодолены повторным принятием закона, признанного им не соответствующим Конституции РФ.

9. Наконец, надо назвать вещи своими именами и переименовать нынешнее кассационное производство в то, каким оно стало и каким должно быть, - в апелляционное (неполную апелляцию). Кассационное производство необходимо оставить для следующей стадии процесса.

10. Необходимо также устранить указанные выше неоправданные различия между ГПК и АПК о порядке вступления в законную силу и обжалования некоторых судебных решений, а также о субъектах обжалования.

#### Проблемы реализации права на доступ к правосудию в стадии производства в суде надзорной инстанции

Производство в суде надзорной инстанции является самостоятельной стадией гражданского процесса, предназначенной для проверки вступивших в законную силу судебных постановлений, кроме постановлений высшей судебной инстанции в системе судов общей юрисдикции - Президиума Верховного Суда РФ.

Пересмотр в порядке надзора - один из двух способов пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений (второй - пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам).

Дореформенному (до 1996 г.) производству в суде надзорной инстанции были присущи следующие черты:

1. Система судов надзорных инстанций России состояла из трех уровней:

- президиумов областных и других соответствующих им судов;
- Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РСФСР (РФ);
- Президиума Верховного Суда РСФСР (РФ) - ст. 321 ГПК РСФСР.

До распада Союза ССР в систему судов надзорных инстанций входили также суды Союза ССР:

- Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда СССР;
- Военная коллегия Верховного Суда СССР (в тех немногих для того времени случаях, когда военные трибуналы рассматривали гражданские дела);
- Пленум Верховного Суда СССР.

Таким образом, система судов надзорных инстанций характеризовалась многочисленностью звеньев, в которых могло рассматриваться одно и то же дело. Например, дело, по которому решение было вынесено районным судом, могло рассматриваться в порядке надзора последовательно: президиумом областного суда, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РСФСР (РФ), Президиумом Верховного Суда РСФСР (РФ), а во времена Союза ССР - и Пленумом Верховного Суда СССР.

2. Рассмотрение дел в судах надзорных инстанций происходило не по жалобам лиц, участвующих в деле, как в судах второй инстанции, а по протестам должностных лиц судов и органов прокуратуры, перечисленных в законе:

- Председателя Верховного Суда РСФСР (РФ), Прокурора РСФСР (Генерального прокурора РФ) и их заместителей, которые имели право приносить протесты в суд любой надзорной инстанции РСФСР (РФ);

- председателей областных и других соответствующих им судов, прокуроров областей и других соответствующих им регионов, которые имели право приносить протесты в президиумы судов областного и другого соответствующего ему уровня (ст. 320 ГПК РСФСР).

До распада Союза ССР и прекращения деятельности Верховного Суда СССР и Прокуратуры СССР право принесения протестов также имели:

- Председатель Верховного Суда СССР - на постановления Президиума, решения и определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РСФСР, действующей в качестве суда первой инстанции, а также на решения и определения Судебной коллегии по гражданским делам и Военной коллегии Верховного Суда СССР;
- Генеральный прокурор СССР - на решения, определения и постановления любого суда РСФСР, а также на решения и определения Судебной коллегии по гражданским делам и Военной коллегии Верховного Суда СССР;
- заместители Председателя Верховного Суда СССР - на решения и определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РСФСР, действующей в качестве суда первой инстанции;
- заместители Генерального прокурора СССР - на решения, определения и постановления любого суда РСФСР, за исключением постановлений Президиума Верховного Суда РСФСР.

Таким образом, надзорное производство характеризовалось многочисленностью должностных лиц, имевших право принесения протеста на одно и то же судебное решение. Например, на решение, вынесенное районным судом, протесты могли принести: председатель областного суда, прокурор области, заместитель Председателя Верховного Суда РСФСР (РФ), Председатель Верховного Суда РСФСР (РФ), заместитель Прокурора РСФСР (РФ), Прокурор РСФСР (Генеральный прокурор РФ), а во времена СССР - также заместитель Генерального прокурора СССР и Генеральный прокурор СССР.

3. Лица, имевшие право принесения протеста, обладали также правом истребовать дела из соответствующих судов в целях решения вопроса о наличии оснований для принесения протеста (ст. 322 ГПК РСФСР).

4. С учетом такого порядка граждане и организации, не согласные со вступившими в законную силу судебными постановлениями, должны были обращаться с жалобами на них не в суды надзорных инстанций, а к лицам, имевшим право принесения протеста, от усмотрения которых зависело дальнейшее производство по делу.

5. ГПК РСФСР не определял круга субъектов, имеющих право обращения к указанным лицам с надзорными жалобами, а также поводов, при наличии которых могло быть истребовано дело, а затем и принесен протест (ст. 322, 324 ГПК РСФСР).

Это стало основанием для дачи Пленумом Верховного Суда РСФСР в п. 2 Постановления "О рассмотрении судами РСФСР гражданских дел в порядке надзора" от 26 июня 1974 г. N 3 разъяснения, что надзорная жалоба может быть подана как лицами, участвующими в деле, так и другими гражданами, организациями, считающими выводы суда неправильными, что проверка дела в порядке надзора может иметь место также по письмам депутатов представительных органов власти, по материалам статей, корреспонденции, заметок в печати, обобщений судебной практики, представлениям судей и т.д.

Таким образом, протест на вступившие в законную силу судебные постановления мог быть принесен и эти постановления могли быть отменены судом надзорной инстанции независимо от волеизъявления лиц, участвующих в деле, - как по обращению каких-либо иных лиц, не имеющих никакого отношения к делу, к лицу, обладающему правом принесения протеста, так и по собственному усмотрению последнего; более того, это было возможным даже вопреки возражениям лиц, участвующих в деле, согласных с вынесенным решением, например, при выявлении неправильного применения закона при изучении и обобщении судебной практики, что происходило довольно часто.

6. Закон не ограничивал возможность подачи надзорной жалобы, принесения протеста и пересмотра судебных постановлений судами надзорных инстанций какими-либо сроками.

7. Закон не ограничивал количество надзорных жалоб, которые могли быть поданы на одно и то же судебное решение, в том числе одному и тому же лицу, имевшему право принесения протеста. Следовательно, на одно решение суда можно было подавать бесчисленное количество жалоб в течение неограниченного срока как всем указанным выше многочисленным должностным лицам судов и органов прокуратуры (в том числе и одновременно), так и одному или нескольким из них (например, Председателю Верховного Суда РФ и его заместителю), что в действительности и происходило.

8. При рассмотрении дела по протесту в порядке надзора суд надзорной инстанции проверял (аналогично суду кассационной инстанции) и законность, и обоснованность судебных постановлений, т.е. как правильность применения норм процессуального и материального

права при рассмотрении и разрешении дела, так и полноту и правильность установления фактических обстоятельств дела (ч. 1 ст. 327 ГПК РСФСР).

9. Законность и обоснованность судебных постановлений проверялись судом надзорной инстанции как по имеющимся в деле доказательствам, так и по представленным дополнительным материалам.

Дополнительные материалы могли быть приложены к протесту либо представлены непосредственно в суд надзорной инстанции гражданами и организациями, а также истребованы этим судом по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе. Дополнительные материалы оценивались судом надзорной инстанции в совокупности с имеющимися в деле доказательствами и принимались во внимание при решении вопроса о законности и обоснованности вынесенных по делу судебных постановлений (п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда СССР "О практике рассмотрения гражданских дел в порядке судебного надзора" от 13 декабря 1974 г. N 10).

Таким образом, до реформирования надзорного производства допускалось представление без всяких ограничений дополнительных материалов в суд надзорной инстанции, т.е. также, как и в суд кассационной инстанции; эти материалы могли повлиять на результаты разрешения надзорных жалоб и рассмотрения дел судами надзорных инстанций (очень часто они вели к отмене судебных постановлений).

10. Суд надзорной инстанции не был связан доводами протеста и был обязан проверить дело в полном объеме (ч. 2 ст. 327 ГПК РСФСР), т.е. проверить законность и обоснованность судебных постановлений как в опротестованной, так и в неопротестованной части, как по доводам, указанным в протесте, так и по другим основаниям, имеющим значение, как в отношении лиц, указанных в протесте, так и в отношении лиц, не указанных в протесте.

В этом, как и в производстве в суде кассационной инстанции, проявлялось превалирующее действие принципов объективной истины, активной роли суда и законности над принципами состязательности и диспозитивности.

11. Соответствующим образом основания для отмены судебных постановлений в порядке надзора связывались как с юридической стороной дела, так и с фактической и по сути совпадали с основаниями к отмене решения суда в кассационном порядке, каковы:

- а) необоснованность судебных постановлений;
- б) существенное нарушение норм материального права;
- в) существенное нарушение норм процессуального права (ст. 330 ГПК РСФСР).

12. Суд надзорной инстанции был не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены решением суда или отвергнуты им, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, о преимуществах одних доказательств перед другими, а также о том, какое должно быть вынесено решение при новом рассмотрении дела (ч. 2 ст. 331 ГПК РСФСР).

13. Суд надзорной инстанции был вправе вынести новое решение (при отмене решения суда первой инстанции), не передавая дела на новое рассмотрение, только если по делу не требовались собирание или дополнительная проверка доказательств, обстоятельства дела установлены судом первой инстанции полно и правильно, но была допущена ошибка в применении норм материального права (п. 5 ст. 329 ГПК РСФСР), т.е. в тех же случаях, что и суд кассационной инстанции.

Таким образом, правовое регулирование порядка рассмотрения судами надзорных инстанций дел по протестам в порядке надзора и порядка рассмотрения дел судами кассационных инстанций было во многом одинаковым.

Это даже вело к тому, что граждане нередко предпочитали обжаловать решения судов первой инстанции не в кассационном, а в надзорном порядке, поскольку надзорные жалобы, в отличие от кассационных (до указанных выше изменений Закона "О государственной пошлине" в 1997 г.), не оплачивались государственной пошлиной.

В результате количество решений, обжалуемых и отменяемых в порядке надзора, составляло значительную долю в общем количестве всех обжалуемых и отменяемых решений судов, а в некоторые годы и превосходило количество решений, отмененных в кассационном порядке.

Так, в 1980 г. было отменено решений в кассационном порядке - 7538, в порядке надзора - 8618; в 1981 г. - соответственно 7835 и 9083; в 1982 г. - 9043 и 9406; в 1983 г. - 9472 и 10110; в 1984 г. - 10087 и 10896; в 1985 г. - 10866 и 11425.

Такое положение всегда беспокоило Верховный Суд РСФСР, и он принимал меры к улучшению работы судов кассационных инстанций, с тем чтобы именно они, а не суды надзорных инстанций чаще всего исправляли судебные ошибки.

С 1986 г. количество решений, отменяемых судами кассационных инстанций, стало увеличиваться, а указанное соотношение несколько изменяться.

В 1986 г. было отменено решений в кассационном порядке - 12460, в порядке надзора - 10964; в 1987 г. - соответственно 17304 и 13736; в 1988 г. - 18372 и 14296; в 1989 г. - 17999 и 12500; в 1990 г. - 17453 и 11479; в 1991 г. - 17158 и 9743; в 1992 г. - 20357 и 9579; в 1993 г. - 22732 и 10748; в 1994 г. - 26399 и 11547; в 1995 г. - 28484 и 14220.

Таким образом, до реформирования надзорного производства в порядке надзора отменялось от одной трети до половины (а в некоторые годы и больше) всех отмененных судебных решений, что представляется явно ненормальным.

Такое положение значительно отдаляло окончательное разрешение дела и, следовательно, осложняло реализацию права на доступ к правосудию.

Оно доставляло серьезные проблемы лицам, в пользу которых были вынесены решения судами первой инстанции, поскольку они постоянно пребывали в состоянии беспокойства и неопределенности за судьбу решения и присужденных им прав (например, права на какое-либо имущество, бывшее предметом разрешенного судом спора), в связи с тем, что решение суда, несмотря на его вступление в законную силу и исполнение, могло быть в любое время (без ограничения срока и даже при отсутствии жалобы лица, участвовавшего в деле) опротестовано и отменено, а дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Такое положение существенно затрагивало и права лиц, не участвовавших в деле, в тех случаях, когда они заключали со стороной, в пользу которой было вынесено решение суда первой инстанции, различные договоры в отношении присужденного ей имущества (например, купли-продажи бывшего предметом спора дома, квартиры). Отмена вступившего в законную силу решения суда в порядке надзора и новое рассмотрение дела создавали для этих лиц угрозу поворота исполнения отмененного решения и истребования у них этого имущества, которая зачастую оправдывалась.

Все это делало очевидной необходимость реформирования производства в суде надзорной инстанции.

Цели этого реформирования, естественно, вытекали из общих целей реформы гражданского судопроизводства и особенно тесно связаны с целями реформирования производства в суде второй инстанции, на которые указывалось выше.

Главная цель реформирования производства в суде надзорной инстанции (в неразрывной связи с реформированием производства в предыдущих стадиях процесса, которое в принципе должно обеспечивать правильное рассмотрение и разрешение дела в суде первой инстанции, а в случае обжалования судебного решения - второй инстанции) - превращение его в исключительное производство, в котором разрешались бы только вопросы права (исследовалась бы только юридическая сторона дела).

Реформирование производства в суде надзорной инстанции происходило в два этапа:

- 1) в 1995 г. - в результате внесения в ГПК РСФСР упоминавшихся ранее изменений и дополнений, разработанных на основе проекта нового ГПК (вступили в действие с 9 января 1996 г.);
- 2) в 2002 г. - в результате принятия нового ГПК, в ходе которого предложенное в его проекте регулирование этого производства было существенно изменено (вступил в действие в этой части поэтапно с 1 февраля и с 1 июля 2003 г.).

О результатах первого этапа реформирования производства в надзорной инстанции. На данном этапе реформирование коснулось только той части этого производства, которое относилось непосредственно к рассмотрению судами надзорных инстанций дел по принесенным в порядке надзора протестам.

Принципиальные подходы прежнего правового регулирования:

- к системе судов надзорных инстанций;
- к порядку возбуждения производства в судах надзорных инстанций по протестам должностных лиц суда и органов прокуратуры, а не по жалобам заинтересованных лиц;
- к определению круга должностных лиц, имеющих право принесения протеста;
- к сроку (а вернее, к его отсутствию) обжалования, опротестования и отмены судебных постановлений, вступивших в законную силу, - были в то время сохранены.

Из-за очень больших споров, особенно о праве на принесение протестов на вступившие в законную силу судебные постановления, решение вопросов об их правовом регулировании было отложено до принятия нового ГПК.

Надо отметить, что некоторые изменения в системе судов надзорных инстанций в 1990-е гг. все же произошли, однако они связаны не с реформированием надзорного производства, а с другими причинами и существа этой системы не затронули.

Эти изменения были вызваны тем, что с распадом Союза ССР в судебную систему Российской Федерации перешли из судебной системы Союза ССР военные суды (бывшие военные трибуналы). Они начали действовать в системе судов общей юрисдикции Российской Федерации с 1992 г.

Позже их устройство и полномочия были определены Федеральными конституционными законами "О судебной системе Российской Федерации" и "О военных судах Российской Федерации", согласно которым в систему судов надзорных инстанций также вошли:

- президиумы окружных (флотских) военных судов (на уровне президиумов областных и других соответствующих им судов);
- Военная коллегия Верховного Суда РФ (на уровне Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ).

Высшей надзорной инстанцией для всех военных судов, так же как и для других судов общей юрисдикции, является Президиум Верховного Суда РФ.

Надо отметить, что военные суды в Российской Федерации рассматривают большое количество гражданских дел, связанных с защитой прав военнослужащих от действий и решений воинских должностных лиц и органов военного управления (значительно больше, чем уголовных дел). Так, в 2004 г. военные суды рассмотрели 98075 гражданских дел и 14280 уголовных. Поэтому регулирование производства в порядке надзора по гражданским делам для военных судов имеет большое значение.

Надо также отметить, что, несмотря на то что в 1995 г. в ГПК РСФСР не были внесены изменения, касающиеся поводов принесения протестов и круга субъектов, имеющих право обращаться к соответствующим должностным лицам с просьбами о принесении протеста, судебная практика в этом вопросе значительно изменилась.

Основываясь на новом содержании принципов состязательности и диспозитивности, изменившем их соотношение с принципами активной роли суда, объективной истины и законности, Пленум Верховного Суда РФ Постановлением от 25 апреля 1995 г. N 6 отменил разъяснение, о котором упоминалось выше, содержащееся в п. 2 Постановления "О рассмотрении судами РСФСР гражданских дел в порядке надзора" от 26 июня 1974 г. N 3.

Верховный Суд РФ исходил из того, что в новых условиях протест на вступившие в законную силу судебные постановления может быть принесен в связи с жалобами лиц, участвовавших в деле, либо других лиц, права которых нарушены этим решением. Без надзорных жалоб протест мог быть принесен только на судебные постановления, затрагивающие вопросы, имеющие исключительное значение для судебной практики.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ строго следовала этому подходу. Так, в Верховном Суде РФ не рассматривались по существу обращения депутатов, других должностных лиц, средств массовой информации и т.п. по поводу проверки каких-либо дел, рассмотренных судами, если отсутствовали надзорные жалобы заинтересованных лиц.

Существо изменений производства в суде надзорной инстанции на первом этапе его реформирования (1995 г.) состоит в следующем:

1. Суд надзорной инстанции стал проверять только законность судебных постановлений, т.е. правильность применения и толкования судами норм процессуального и материального права при рассмотрении и разрешении дел.

Фактической стороне дела суд надзорной инстанции стал вправе уделять внимание только через призму критериев законности судебного решения - путем проверки соблюдения судами первой и кассационной инстанций норм материального и процессуального права, устанавливающих правила доказывания:

- определения обстоятельств, имеющих значение для дела;
- распределения между сторонами бремени доказывания этих обстоятельств;
- решения вопросов об относимости и допустимости доказательств;
- порядка собирания, представления и исследования доказательств (направления и исполнения судебных поручений, обеспечения доказательств, допроса свидетелей, исследования письменных доказательств, назначения и проведения экспертиз, исследования судом кассационной инстанции новых доказательств и т.п.);
- изложения в решении суда первой инстанции и определении суда кассационной инстанции мотивов, по которым суд признал достоверными одни доказательства и отверг другие, и т.п.

2. В новой редакции ч. 1 ст. 327 ГПК РСФСР было установлено, что суд надзорной инстанции проверяет правильность применения и толкования норм материального и процессуального права судами первой и кассационной инстанций по имеющимся в деле материалам.

Это означало, что представление в суд надзорной инстанции дополнительных материалов стало невозможно. Во всяком случае суд надзорной инстанции стал, в отличие от того, что было раньше, не вправе их учитывать.

Такое регулирование вполне оправданно, соответствует новым полномочиям суда надзорной инстанции и новым целям данной стадии процесса - проверки законности судебных постановлений; дополнительные материалы относятся к фактической стороне дела, поэтому ссылка на них в суде надзорной инстанции практических последствий иметь не может.

На дополнительные материалы в суде надзорной инстанции допускается ссылаться, только если они представлялись в суды первой или кассационной инстанций, которые незаконно отказали в их исследовании, т.е. оспаривая именно законность судебных постановлений.

3. Суд надзорной инстанции стал обязанным проверять законность судебных постановлений лишь в пределах доводов протеста.

Такое изменение полномочий суда надзорной инстанции (равно как и изменение аналогичных полномочий суда кассационной инстанции) обусловлено расширением содержания и действия принципа диспозитивности.

Вместе с этим было установлено, что в интересах законности суд может выйти за пределы протеста (ст. 327 ГПК РСФСР в редакции 1995 г.).

4. Были изменены основания для отмены судебных постановлений в порядке надзора: в соответствии с указанными выше изменениями исключено такое основание для отмены, как необоснованность судебных постановлений, и предусмотрены только те основания, которые относятся к юридической стороне дела:

- 1) неправильное применение или толкование норм материального права;
- 2) существенное нарушение норм процессуального права, повлекшее вынесение незаконного решения, определения, постановления (ст. 330 ГПК РСФСР в редакции 1995 г.).

Эти изменения принципиальным образом отличают регулирование производства в суде надзорной инстанции от регулирования производства в суде кассационной инстанции.

Полномочия суда надзорной инстанции в случаях отмены им судебных постановлений сохранились: он по-прежнему вправе вынести новое решение, не передавая дела на новое рассмотрение, только если была допущена ошибка в применении и толковании норм материального права; в остальных случаях дело должно направляться на новое рассмотрение.

В этом (с учетом одновременного изменения полномочий суда кассационной инстанции в случаях отмены им судебного решения) еще одно существенное и оправданное отличие в регулировании указанных производств.

Изменения производства в судах надзорных инстанций 1995 г. явились для того времени большим шагом вперед в реформировании всего гражданского процесса, но, конечно, были недостаточны для того, чтобы считать реформирование завершенным.

Изменения и дополнения ГПК РСФСР в 2000 г. производство в суде надзорной инстанции практически не затронули. Лишь только в связи с созданием мировой юстиции в объекты производства всех надзорных инстанций Российской Федерации были включены решения и определения мировых судей (ст. 321 ГПК РСФСР в редакции 2000 г.).

Вместе с тем реформирование производства в суде надзорной инстанции на данном этапе не принесло каких-либо существенных изменений в соотношении между кассационными и надзорными производствами. По-прежнему количество решений судов, отменяемых в порядке надзора, составляло значительную часть в общем количестве всех отмененных решений (около 1/3).

Так, в 1996 г. было отменено решений в кассационном порядке - 30656, в порядке надзора - 15215; в 1997 г. - соответственно 35518 и 17905; в 1998 г. - 41950 и 20016; в 1999 г. - 47483 и 26669; в 2000 г. - 53448 и 27713; в 2001 г. - 52876 и 26452; в 2002 г. - 49618 и 20270 (без решений мировых судей).

Это объясняется, во-первых, тем, что суды надзорных инстанций, рассматривая дела, очень часто по-прежнему вторгались в оценку правильности установления судами первой и второй инстанций фактических обстоятельств дела и отменяли судебные решения по существу, считая их необоснованными.

Во-вторых, это объясняется и недостатками в работе судов кассационных инстанций, которые не могли быть оставлены без внимания вышестоящими судами.

О результатах второго этапа реформирования производства в суде надзорной инстанции. Данный этап связан с принятием в 2002 г. нового ГПК.

Правовое регулирование производства в суде надзорной инстанции по новому ГПК существенно отличается от того, которое предлагалось в его проекте и было принято Государственной Думой в первом чтении.

Однако во время подготовки проекта ко второму чтению был принят новый УПК РФ, который совершенно по-иному, чем прежде и чем предлагалось в проекте ГПК, регулировал производство по уголовным делам в надзорной инстанции (гл. 48 УПК РФ, принятого Государственной Думой 22 ноября 2001 г. и введенного в действие поэтапно с 1 июля 2002 г. и с 1 января 2003 г.).

Совершенно очевидно, что порядок производства в судах надзорных инстанций по гражданским и уголовным делам должен быть в принципиальных подходах одинаков; во всяком случае в нем не должно быть неоправданных и существенных различий.

Поэтому проект нового ГПК в части регулирования производства в суде надзорной инстанции ко второму чтению в Государственной Думе претерпел принципиальные изменения и был ею в таком виде принят.

Теперь это производство урегулировано в ГПК аналогично производству в суде надзорной инстанции по уголовным делам.

Существо производства в суде надзорной инстанции по новому ГПК состоит в следующем.

1. Новый ГПК принципиально отказался от рассмотрения дел судами надзорных инстанций по протестам должностных лиц судов и органов прокуратуры. Теперь эти лица права на принесение протеста не имеют, а суды надзорных инстанций рассматривают дела по надзорным жалобам и представлениям прокурора (ч. 1 ст. 376).

2. ГПК установил круг субъектов, имеющих право обратиться в суд надзорной инстанции по поводу пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений. К этим субъектам отнесены:

а) лица, участвующие в деле;

б) другие лица, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями.

Эти лица обращаются в суды надзорных инстанций с надзорными жалобами.

Отдельно в ГПК урегулированы полномочия прокурора по обращению в суд надзорной инстанции.

Он вправе это сделать, если является лицом, участвующим в деле, а не независимо от участия, как было раньше; его обращение именуется представлением (этот термин заимствован из УПК) - ч. 3 ст. 376 ГПК.

По своему содержанию, порядку подачи и рассмотрения представление прокурора ничем не отличается от надзорной жалобы. У прокурора теперь нет права истребования дела из суда для решения вопроса об обращении в суд надзорной инстанции.

Таким образом, новый ГПК, впервые определив круг субъектов, имеющих право обращения в суд надзорной инстанции по поводу пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, совершенно правильно исходил из того, что:

во-первых, к этим субъектам можно относить только тех лиц, которые участвуют в деле, включая прокурора, и обладают всеми процессуальными правами, в том числе и правом обжалования судебных постановлений, вынесенных по этим делам (ст. 34, 35);

во-вторых, для указанных субъектов, исходя из конституционного принципа равноправия сторон в процессе (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ), должен быть установлен одинаковый порядок обращения в суд надзорной инстанции и производства в этом суде (наименования обращений - надзорная жалоба или представление прокурора - сути не меняют).

Лица, которые не участвовали в деле и права которых судебные постановления не нарушают, права обращения в суд надзорной инстанции не имеют. Жалобы этих лиц, а также представления прокурора, если он не является лицом, участвующим в деле, подлежат возвращению без рассмотрения по существу (ст. 380 ГПК).

3. ГПК установил срок обжалования судебных постановлений в суд надзорной инстанции - один год со дня их вступления в законную силу (ч. 2 ст. 376).

Подача надзорной жалобы, представления прокурора с пропуском этого срока влечет их возвращение без рассмотрения по существу (ст. 380 ГПК).

Первоначально ГПК не регулировал вопрос о возможности либо невозможности восстановления срока обжалования судебного постановления в порядке надзора.

Между тем правило ст. 112 ГПК, предусматривающее, что лицам, пропустившим установленный федеральным законом процессуальный срок по причинам, признанным судом уважительными, пропущенный срок может быть восстановлен, давало основания для

положительного ответа на этот вопрос, поскольку указанное правило относится к общим положениям ГПК (разд. I) и, следовательно, действует во всех стадиях процесса, а срок обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений, безусловно, является сроком процессуальным.

В целях полной определенности в решении данного вопроса по законодательной инициативе Верховного Суда РФ Федеральным законом от 28 июля 2004 г. N 94-ФЗ ст. 112 ГПК изменена и в ней установлено, что заявление о восстановлении срока обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений в порядке надзора подается в суд, рассмотревший дело по первой инстанции <\*>.

---

<\*> Российская газета. 2004. 31 июля.

Таким образом, закон допускает возможность восстановления указанного срока в случае его пропуска по уважительной причине.

4. ГПК установил довольно жесткие требования к содержанию надзорной жалобы, представления прокурора (ст. 378).

Наиболее важное требование - необходимость указания в надзорной жалобе, представлении прокурора, в чем именно состоит допущенное судами существенное нарушение закона, т.е. что согласно нормам ГПК является основанием к отмене судебных постановлений.

Необходимость такого требования состоит, во-первых, в том, чтобы суд надзорной инстанции имел возможность оценивать законность судебных постановлений с учетом тех доводов лица, подавшего надзорную жалобу, представление, которые имеют правовое значение, и, во-вторых, чтобы другие лица, участвующие в деле, получив копию надзорной жалобы, представления, также могли оценить серьезность их доводов и выбрать свою правовую позицию.

Подача надзорной жалобы, представления прокурора, не отвечающих установленным требованиям, влечет их возвращение без рассмотрения по существу (ст. 380 ГПК).

5. ГПК, указав в соответствии с устройством системы судов общей юрисдикции суды надзорных инстанций и определив их полномочия по рассмотрению надзорных жалоб, представлений прокурора, предусмотрел необходимость строгого соблюдения инстанционности при подаче надзорных жалоб, представлений прокурора, т.е. невозможность их подачи минуя установленную ГПК первичную надзорную инстанцию (ст. 377).

Например, по ГПК недопустима подача надзорной жалобы на решение районного суда сразу в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ (т.е. минуя президиум областного суда, как это раньше очень часто происходило); обжалование решения районного суда в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ возможно, только если жалоба на него оставлена без удовлетворения в президиуме областного суда.

Несоблюдение инстанционности, или, как указано в ГПК, нарушение "правил подсудности", при подаче надзорных жалоб, представлений прокурора влечет их возвращение без рассмотрения по существу (ст. 380 ГПК).

6. ГПК несколько ограничил полномочия Верховного Суда РФ по рассмотрению надзорных жалоб.

Во-первых, ГПК не предусмотрел права Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ рассматривать надзорные жалобы, представления прокурора на судебные приказы, решения и определения мировых судей и апелляционные решения и определения районных судов (п. 3 ч. 2 ст. 377).

Следовательно, указанные судебные постановления могут быть обжалованы только в одну надзорную инстанцию - президиум областного или другого соответствующего ему суда и исключены из судебного надзора Верховного Суда РФ.

Во-вторых, установлено, что надзорные жалобы и представления прокурора на определения Судебной коллегии по гражданским делам и Военной коллегии Верховного Суда РФ, вынесенные ими в надзорном порядке, могут подаваться в Президиум Верховного Суда РФ не произвольно, как было раньше, а только при условии, что такие определения нарушают единство судебной практики (ч. 3 ст. 377); если такого нарушения нет, то обжалование указанных определений в Президиум Верховного Суда РФ недопустимо.

Таким образом, произошло некоторое сужение объектов производства в суде надзорной инстанции и уменьшение количества надзорных инстанций, что представляется вполне разумным решением.

7. ГПК установил порядок рассмотрения надзорных жалоб, представлений прокурора в судах надзорных инстанций.

Надзорная жалоба, представление прокурора рассматриваются в одинаковом порядке - судьей суда надзорной инстанции, который решает вопрос о необходимости истребования дела из соответствующего суда.

Если изложенные в жалобе или представлении прокурора доводы в соответствии с федеральным законом не могут повлечь за собой возможности отмены судебных постановлений, судья выносит определение об отказе в истребовании дела; если они вызывают сомнения в законности судебных постановлений - истребует дело для дальнейшего производства (ч. 2 ст. 381 ГПК).

В случае истребования дела оно изучается судьей суда надзорной инстанции, который решает вопрос о возможности передачи его для рассмотрения в суд надзорной инстанции.

Если по результатам изучения дела с учетом доводов надзорной жалобы, представления прокурора судья придет к выводу об отсутствии предусмотренных ГПК оснований к отмене судебных постановлений, он выносит определение об отказе в передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции; если такие основания, по его мнению, имеются - о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции (ч. 2 ст. 382 ГПК).

Для усиления гарантий правильного рассмотрения надзорной жалобы установлено, что председатель областного или другого соответствующего ему суда, Председатель Верховного Суда РФ, заместитель Председателя Верховного Суда РФ вправе не согласиться с определением судьи об отказе в истребовании дела и с определением об отказе в передаче дела в суд надзорной инстанции и вынести свое определение: соответственно об истребовании дела или о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции (ч. 6 ст. 381 и ч. 2 ст. 383 ГПК).

Таким образом, ГПК установил порядок предварительного рассмотрения судьей единолично надзорной жалобы, представления прокурора в суде надзорной инстанции.

8. В отличие от ранее действовавшего порядка рассмотрения дела и принятия решения судом надзорной инстанции - по доводам протеста, в соответствии с новым ГПК суд надзорной инстанции принимает решение по надзорной жалобе, представлению прокурора (ст. 386, 390).

9. Новый ГПК несколько сузил основания для отмены судебных постановлений. Ими являются:

- а) существенное нарушение норм материального права;
- б) существенное нарушение норм процессуального права (ст. 387).

Таким образом, теперь судебное постановление может быть отменено в порядке надзора не в любом случае нарушения судом, рассмотревшим дело, норм материального права, а только в случае, если это нарушение является существенным.

ГПК, к сожалению, не определил, какое нарушение норм материального права является или может признаваться существенным (аналогично тому, как это сделано в отношении нарушения норм процессуального права), оставив решение данного вопроса в каждом конкретном случае на усмотрение суда надзорной инстанции.

В связи с этим Пленум Верховного Суда РФ в п. 25 Постановления "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" от 20 января 2003 г. N 2 разъяснил, что существенность нарушения норм материального права оценивается и признается судом надзорной инстанции по каждому делу с учетом его конкретных обстоятельств и значимости последствий этих нарушений для лица, в отношении которого они допущены (нарушения его прав, свобод или охраняемых законом интересов).

Как можно оценить результаты реформирования производства в судах надзорных инстанций?

В качестве положительного можно отметить, что с введением в действие нового ГПК производство в судах надзорных инстанций по своей сути перестало быть формой осуществления надзора.

Такой вывод основывается на положениях ГПК, вытекающих из нового содержания принципа диспозитивности, согласно которым возбуждение производства по рассмотрению дела в суде надзорной инстанции допускается только по обращению заинтересованных лиц (участвующих в деле или тех, чьи права и законные интересы нарушены вступившими в законную силу судебными постановлениями).

В результате такого регулирования должностные лица судов и органов прокуратуры, которые ранее имели право принесения протестов на судебные постановления, вступившие в законную силу, этого права лишились и теперь не могут по своему усмотрению возбуждать

производство в суде надзорной инстанции, т.е. осуществлять в сфере гражданского судопроизводства какие-либо надзорные функции.

С учетом этого, а также принципиального изменения оснований для отмены судебных постановлений в порядке надзора производство в суде надзорной инстанции во многом становится близким классическому кассационному производству, в котором разрешаются только вопросы права.

Положительным в реформировании является и принципиальное решение о введении срока обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений, поскольку оно создает значительно большую, чем ранее, определенность в разрешении дел и установленных судами первой и второй инстанций правоотношений.

Этому же способствуют и ограничения возможностей обжалования судебных постановлений мировых судей и судов апелляционных инстанций, а также вынесенных в надзорном порядке определений Судебной коллегии по гражданским делам и Военной коллегии Верховного Суда РФ.

После введения в действие нового ГПК доля отмененных в порядке надзора судебных постановлений сократилась примерно до 20% (при увеличении количества решений, отмененных судами второй инстанции).

Так, в 2003 г. было отменено решений судами кассационных и апелляционных инстанций - 57710, судами надзорных инстанций - 15349; в 2004 г. - соответственно 62084 и 17482.

Практика применения нового ГПК показывает, что при обжаловании судебных постановлений, вступивших в законную силу, часто не соблюдаются введенные им новые требования к содержанию надзорных жалоб и порядку их подачи:

- жалобы подаются с нарушением установленных ст. 377 ГПК правил подсудности (например, в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ подаются жалобы на решения мировых судей и апелляционные решения, определения районных судов, которые ей вообще неподсудны, а также на решения районных судов, вынесенные по первой инстанции, кассационные определения, минуя президиумы областных и других соответствующих им судов);

- в жалобах не указывается, как того требует п. 6 ч. 1 ст. 378 ГПК, в чем заключается допущенное судом существенное нарушение закона, т.е. не приводится правовое обоснование просьбы лица, подающего жалобу;

- в жалобах в Президиум Верховного Суда РФ на вынесенные в надзорном порядке определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ в нарушение ч. 2 ст. 378 ГПК не указывается, в чем состоит нарушение единства судебной практики, и не приводятся соответствующие обоснования этого нарушения.

Эти нарушения ведут к возвращению жалоб без из рассмотрения по существу в соответствии с требованиями ст. 380 ГПК.

Так, в 2004 г. по указанным основаниям было возвращено около половины всех жалоб по гражданским делам, поданных в Верховный Суд РФ.

В первом полугодии 2005 г. положение несколько улучшилось, однако все равно количество возвращенных надзорных жалоб оставалось высоким - 29,5% от числа всех поданных жалоб.

Такое положение обусловлено тем, что после изменения законодательства, регулирующего производство в суде надзорной инстанции, подготовка и подача надзорных жалоб стали требовать значительных юридических знаний и опыта.

Теперь недостаточно, как было раньше, подать должностному лицу суда или органов прокуратуры, имевшему право принесения протеста на судебные постановления, совершенно немотивированную жалобу в расчете на то, что оно само обнаружит нарушение закона, допущенное судом, и укажет на него в протесте.

Теперь это обязано сделать само лицо, обжалующее судебные постановления. Если же оно не обладает юридическими знаниями и опытом, то без квалифицированной юридической помощи составить надзорную жалобу практически невозможно.

С одной стороны, в таком правовом регулировании есть много положительного, поскольку при соблюдении всех установленных законом требований к содержанию надзорной жалобы суд получает возможность, исходя из ее доводов, решить именно те вопросы, которые имеют правовое значение и свойственны данной стадии процесса, т.е. с наибольшей степенью вероятности принять по надзорной жалобе законное решение.

Однако, с другой стороны, это создает серьезные проблемы для лиц, обжалующих вступившие в законную силу судебные постановления, поскольку, как известно, юридическая грамотность нашего населения очень низкая, а возможности получить квалифицированную

юридическую помощь (в первую очередь, естественно, через адвокатуру) для большинства населения очень ограничены.

В регулировании производства в судах надзорных инстанций выявляется много недостатков, создающих серьезные проблемы в реализации заинтересованными лицами права на судебную защиту.

Эти недостатки связаны как с устройством системы судов общей юрисдикции, так и с порядком судопроизводства в них и состоят главным образом в следующем.

1. Сохранилась множественность судебных надзорных инстанций, рассматривающих жалобы главным образом на вступившие в законную силу постановления районных судов, вынесенные ими по первой инстанции, и кассационные определения областных и других соответствующих им судов.

Это по-прежнему создает для участвующих в деле лиц неопределенность в отношении судьбы вступившего в законную силу судебного решения и присужденных им прав.

Указанная проблема не могла быть разрешена при принятии ГПК, поскольку связана с устройством системы судов общей юрисдикции, которое установлено актом более высокой юридической силы - Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации". Поэтому устранить этот недостаток без внесения необходимых изменений в названный Закон невозможно.

2. Новый ГПК не только сохранил, но и значительно умножил число лиц, от которых зависит возможность рассмотрения дела судом надзорной инстанции, - решающих вопросы об истребовании дела из соответствующего суда и о передаче его для рассмотрения по существу (ранее - о принесении протеста) в суд надзорной инстанции.

По ГПК РСФСР эти вопросы решал строго определенный круг должностных лиц судов и органов прокуратуры (например, на уровне области - председатель областного суда и областной прокурор), теперь - судья суда надзорной инстанции, а затем председатель этого суда (в Верховном Суде РФ - и заместители Председателя).

Следовательно, круг лиц, решающих вопросы об истребовании дела из соответствующего суда и о передаче его для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции, стал шире, чем круг лиц, которые решали аналогичные вопросы ранее.

Более того, деятельность председателей областных и других соответствующих им судов, Председателя Верховного Суда РФ и его заместителей по принятию предусмотренных ч. 6 ст. 381 и ч. 2 ст. 383 ГПК решений в случаях несогласия с определениями судей об отказе в истребовании дела или об отказе в передаче истребованного дела для его рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции (вынесению ими своих определений об истребовании дела или о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции) не урегулирована.

Так, не установлено: обязательно или не обязательно обращение к этим лицам с новой жалобой лица, подавшего ранее жалобу, если судья вынес определение об отказе в истребовании дела или об отказе в передаче его в суд надзорной инстанции; какое решение эти лица принимают, если к ним поступит такая жалоба, но они согласятся с определением судьи и не усмотрят оснований для истребования дела или для его передачи в суд надзорной инстанции.

В результате по одному делу вполне возможна такая ситуация:

а) судья областного суда, рассмотрев надзорную жалобу, выносит в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 381 ГПК определение об отказе в истребовании дела;

б) председатель областного суда не соглашается с ним и выносит в соответствии с ч. 6 ст. 381 ГПК свое определение об истребовании дела, которое согласно ч. 1 ст. 382 ГПК передается на рассмотрение судье областного суда (разумеется, другому);

в) судья областного суда, рассмотрев истребованное дело, выносит в соответствии с ч. 2 ст. 382 ГПК определение об отказе в передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции;

г) председатель областного суда не соглашается с ним и выносит в соответствии с ч. 2 ст. 383 ГПК свое определение о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции (для этого он, совершенно очевидно, должен сначала вновь вынести определение об истребовании дела, так как оно после вынесения судьей указанного определения должно быть возвращено в суд первой инстанции);

д) суд надзорной инстанции, рассмотрев дело, оставляет в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 390 ГПК обжалуемые судебные постановления без изменения, а надзорную жалобу - без удовлетворения.

После этого все указанные "упражнения" могут быть воспроизведены в Верховном Суде РФ.

На все эти процедуры (при условии соблюдения установленных ГПК сроков рассмотрения жалоб и дел в судах надзорных инстанций, т.е. без их нарушения) уйдет более двух лет, тогда как срок обжалования судебных постановлений в порядке надзора - один год.

Совершенно очевидно, что если лицо, обжалующее судебные постановления, после каждого отказа в удовлетворении жалобы незамедлительно подаст новую жалобу, то срок обжалования, установленный ст. 376 ГПК, не может считаться пропущенным по неважной причине и подлежит в соответствии со ст. 112 ГПК восстановлению.

В связи с этим смысл установления годового срока обжалования в порядке надзора вступивших в законную силу судебных постановлений вообще утрачивается.

3. ГПК допускает множественность обращений лиц, обжалующих судебные постановления в порядке надзора, после вынесения судьями определений об отказе в истребовании дела или об отказе в передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции к председателям областных и других соответствующих им судов, а также к Председателю Верховного Суда РФ и его заместителям с просьбами о вынесении ими своих определений об истребовании дела или о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции даже после того, как они подтвердили свое согласие с определениями судей; последние не связаны своими прежними решениями об отказе в удовлетворении таких просьб, могут свободно изменить их и вынести в конце концов определения, о которых их просят.

В результате (особенно с учетом возможности восстановления срока обжалования судебных постановлений) неопределенность в окончательности разрешения дела еще более возрастает: лица, обжалующие судебные постановления, подавая новые жалобы и приводя в них новые доводы, сохраняют надежду на благоприятный для них исход; лица, в пользу которых вынесены решения, не могут быть уверены в их неизменности и стабильности своего правового положения, определенного этими решениями.

4. К недостаткам реформирования следует отнести и сохранение в новых ГПК и АПК принципиальных различий между производствами по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений, что, как уже отмечалось, ставит заинтересованных лиц в нарушение ст. 19 Конституции РФ в неравное положение перед законом и судом и осложняет тем самым реализацию ими своего права на доступ к правосудию.

Это вызвано, во-первых, существенными различиями в устройстве систем судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также в их полномочиях, установленных Федеральными конституционными законами "О судебной системе Российской Федерации" и "Об арбитражных судах в Российской Федерации", которые должны были в полной мере учитываться в процессуальных кодексах, поскольку кодексы в силу ч. 3 ст. 76 Конституции РФ не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" для судов общей юрисдикции предусмотрен один способ пересмотра вышестоящими судами вступивших в законную силу судебных постановлений - в порядке надзора (ст. 19, 20).

Этим же Федеральным конституционным законом (ст. 23, 24) и Федеральным конституционным законом "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (ст. 10, 24) для арбитражных судов предусмотрены два способа пересмотра вышестоящими судами вступивших в законную силу судебных постановлений - в кассационном порядке и в порядке надзора (пересмотр вступивших в законную силу постановлений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вновь открывшимся обстоятельствам, осуществляемый не вышестоящими судами, а судами, вынесшими эти постановления, - гл. 42 ГПК и гл. 37 АПК - выходит за рамки обсуждаемых проблем, в связи с чем здесь не рассматривается).

Такое регулирование на уровне федеральных конституционных законов предопределило наличие в процессуальных кодексах соответствующих производств по пересмотру вышестоящими судами вступивших в законную силу судебных постановлений:

- в ГПК - в суде надзорной инстанции (гл. 41);
- в АПК - в арбитражном суде кассационной инстанции (гл. 35) и в порядке надзора (гл. 36).

Вторая причина неодинакового регулирования в ГПК и АПК производств по пересмотру судебных постановлений в порядке надзора кроется в принципиально различных подходах разработчиков проектов этих кодексов, которые воспринял законодатель, к указанным производствам, в первую очередь к регулированию порядка рассмотрения надзорных жалоб и к определению оснований для отмены судебных постановлений в порядке надзора.

Надо отметить, что различия во взглядах на регулирование производств по пересмотру вступивших в законную силу постановлений судов общей юрисдикции и арбитражных судов также во многом связаны с неодинаковым устройством их систем.

Представляется, что пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений в арбитражном процессе в значительно большей степени, чем в гражданском процессе, соответствует принципу правовой определенности, выработанному Европейским судом по правам человека.

Так, в отличие от гражданского судопроизводства, которое, как указывалось выше, допускает подачу множества надзорных жалоб в различные надзорные инстанции и различным должностным лицам судов, а следовательно, в значительной степени способствует возникновению правовой неопределенности, в арбитражном судопроизводстве допускается обжалование постановлений судов первой и апелляционной инстанций 2 раза последовательно в две инстанции:

- в кассационном порядке - в федеральный арбитражный суд округа;
- в надзорном порядке - в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ.

Основания для отмены постановлений арбитражных судов в кассационном порядке уже, чем в апелляционном:

- несоответствие выводов суда, содержащихся в решении, постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным арбитражным судом первой и апелляционной инстанций, и имеющимся в деле доказательствам;
- нарушение либо неправильное применение норм материального права;
- нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если это нарушение привело или могло привести к принятию неправильного решения, постановления (ст. 288 АПК).

В числе оснований для отмены судебных постановлений арбитражных судов в кассационном порядке нет таких, которые допускаются в апелляционном производстве и связаны с исследованием и оценкой доказательств, как-то:

- неполное выяснение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд считал установленными (ст. 270 АПК).

Основания для отмены постановлений арбитражных судов Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ в порядке надзора еще уже, чем в кассационном:

- нарушение единообразия в толковании и применении норм права;
- нарушение прав и свобод человека и гражданина согласно общепринятым принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации;
- нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов (ст. 304 АПК, в редакции Федерального закона от 31 марта 2005 г.).

Некоторые из этих оснований для отмены постановлений арбитражных судов в порядке надзора изложены довольно расплывчато, что может позволить Президиуму Высшего Арбитражного Суда РФ толковать их по своему усмотрению как очень узко, так и чрезмерно широко (например, к нарушениям "иных публичных интересов" или прав человека "согласно общепринятым принципам и нормам международного права" при желании можно отнести практически любые нарушения).

Вместе с тем в регулировании производств по пересмотру постановлений арбитражных судов в порядке надзора совершенно очевидно стремление законодателя в целях обеспечения правовой определенности в разрешении дел, подведомственных арбитражным судам, существенно ограничить (в значительно большей степени, чем в гражданском судопроизводстве) возможности этого пересмотра, допуская его только при наличии исключительно важных обстоятельств:

- имеющих значение для развития права и судебной практики в целом по Российской Федерации;
- имеющих значение для защиты основополагающих прав человека и гражданина и т.п.

Это, безусловно, должно учитываться при толковании положений ст. 304 АПК.

Таким образом, несмотря на некоторые положительные достижения в реформировании производства в порядке надзора в судах общей юрисдикции, цели реформирования нельзя считать достигнутыми, а реформу в этой области завершенной.

Представляется также, что порядок пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений в арбитражном процессе в принципиальном плане урегулирован эффективнее, чем в гражданском (ГПК не имел возможности преодолеть барьеры, установленные Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации").

Какие меры необходимо принять для дальнейшего реформирования стадии пересмотра вступивших в законную силу постановлений судов общей юрисдикции и устранения указанных недостатков?

Для определения этих мер полезно обратить внимание на оценку действующего в России надзорного производства - в первую очередь с учетом указанных выше его недостатков - Европейским судом по правам человека, поскольку Российская Федерация признала его юрисдикцию, в связи с чем решения Суда приобрели для нашей страны исключительно важное значение.

В этой оценке можно выделить два аспекта.

Первый связан с возможностью реализации заинтересованными лицами права на обращение в Европейский суд за защитой своих прав и свобод, закрепленного в п. 1 ст. 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и вытекающего из ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

В соответствии с п. 1 ст. 35 Конвенции, устанавливающей условия приемлемости жалобы в Европейском суде, Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

Как определять дату вынесения судами Российской Федерации "окончательного решения по делу", с которой начинается исчисление шестимесячного срока, в течение которого заинтересованное лицо вправе обратиться в Европейский суд? Можно ли этой датой считать день принятия решения по надзорной жалобе этого лица на вступившие в законную силу судебные постановления в суде надзорной инстанции, и если можно, то в какой инстанции и каким лицом, учитывая, что их несколько?

Ответы на эти вопросы дал Европейский суд в решении по вопросу приемлемости жалобы А.А. Денисова против Российской Федерации от 6 мая 2004 г.

А.А. Денисов обратился в Гатчинский городской суд Ленинградской области с иском к органам местного самоуправления, ссылаясь на то, что они не обеспечивают надлежащее техническое обслуживание в доме, в котором он проживает.

30 сентября 2002 г. судья этого суда вынес Определение об оставлении заявления без движения по мотивам неуплаты государственной пошлины.

13 ноября 2002 г. Ленинградский областной суд отменил это Определение, как недостаточно обоснованное.

20 ноября 2002 г. судья Гатчинского городского суда вынес аналогичное Определение.

25 декабря 2002 г. Ленинградский областной суд оставил это Определение без изменения.

Надзорные жалобы А.А. Денисова на Определения от 20 ноября 2002 г. и от 25 декабря 2002 г. были оставлены без удовлетворения: судьей Ленинградского областного суда - 11 апреля 2003 г. и исполняющим обязанности председателя этого суда - 10 сентября 2003 г.

8 октября 2003 г. А.А. Денисов подал жалобу в Европейский суд, ссылаясь на то, что суды Российской Федерации в нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции воспрепятствовали ему обратиться к правосудию тем, что требовали от него уплаты государственной пошлины в чрезмерно высоком размере.

Европейский суд объявил жалобу неприемлемой, указав, в частности, следующее:

"В настоящем деле Европейский суд отмечает, что Определение, которым заявителю предложили уплатить государственную пошлину, было оставлено без изменения Определением Ленинградского областного суда от 25 декабря 2002 г. Впоследствии заявитель подал жалобу с просьбой о пересмотре его дела в порядке надзора на основании главы 41 Гражданского процессуального кодекса. Данная жалоба была отклонена 11 апреля 2003 г. судьей Ленинградского областного суда, а 10 сентября 2003 г. - исполняющим обязанности председателя Ленинградского областного суда.

Жалоба в Европейский суд была подана 8 октября 2003 г., то есть менее чем за шесть месяцев до вынесения решения об отказе в пересмотре дела в порядке надзора, но более чем через шесть месяцев после вынесения Определения Ленинградским областным судом в кассационной инстанции. Следовательно, Европейский суд может рассматривать данную жалобу, только если он сочтет пересмотр дела в порядке надзора эффективным средством

правовой защиты по смыслу пункта 1 статьи 35 Конвенции, и в этом случае шестимесячный срок, установленный в этой статье, должен отсчитываться от даты вынесения решения об отказе в пересмотре дела в порядке надзора.

Европейский суд отмечает, что он обладает юрисдикцией по рассмотрению дела в свете конкретного факта о том, предоставляет ли какое-либо конкретное средство правовой защиты возможность эффективного и достаточного устранения нарушения по смыслу общепризнанных принципов международного права относительно исчерпания внутренних средств правовой защиты, и если нет, то следует ли его исключить из общего применяемого шестимесячного срока.

Далее, Европейский суд указывает на свое обширное прецедентное право в связи с этим, указывающее, что жалоба о пересмотре дела, по общему правилу, не может учитываться в целях применения статьи 35 Конвенции (см., например, решение Европейской Комиссии по делу "R. против Дании" (R. v. Denmark) от 6 октября 1983 г., жалоба N 10326/83, DR 35, p. 218, и решение Европейского суда по делу "Тумилович против Российской Федерации" (Tumilovich v. Russia) от 22 июня 1999 г., жалоба N 47033/99).

В настоящем деле Европейский суд отмечает, что, с одной стороны, согласно части второй статьи 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации существует срок один год для подачи надзорной жалобы на судебные акты.

С другой стороны, если надзорное производство было инициировано в срок, оно могло быть окончено решением судьи об отсутствии необходимости запроса материалов дела для его рассмотрения или об отказе в передаче дела на рассмотрение в суд надзорной инстанции. Согласно части шестой статьи 381 и части второй статьи 383 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации председатель соответствующего суда может отменить такое решение судьи, и на использование этого права срок не установлен.

Более того, согласно части второй статьи 377 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, если президиум областного суда оставляет надзорную жалобу без удовлетворения, она может быть передана в судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Согласно части третьей статьи 377 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, если судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отклоняет надзорную жалобу и данное дело противоречит общей практике, жалоба может быть передана на рассмотрение в Президиум Верховного Суда Российской Федерации. Судебное разбирательство в этих двух инстанциях в порядке надзора схоже с рассмотрением дела на первом уровне, так как председатель соответствующего суда может также отменить решение судьи, не будучи ограниченным каким-либо сроком.

Наконец, согласно статье 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Председатель и заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации может принести представление о пересмотре в порядке надзора любого судебного акта в Президиум Верховного Суда Российской Федерации. Осуществление этого права не ограничено сроком.

Таким образом, Европейский суд пришел к выводу, что инициированное рассмотрение дела в порядке надзора может длиться неопределенный период времени. Соответственно, если его считать средством правовой защиты, которое необходимо исчерпать, созданная таким образом неопределенность сделает шестимесячный срок для подачи жалобы в Европейский суд бесполезным.

В данных обстоятельствах Европейский суд пришел к выводу, что надзорная жалоба подобна жалобе о повторном рассмотрении дела и схожим средствам правовой защиты, которые обычно не должны рассматриваться в качестве средств правовой защиты по смыслу пункта 1 статьи 35 Конвенции. Европейский суд не усмотрел особых обстоятельств, которые могли бы оправдать иной вывод.

Таким образом, Европейский суд счел, что "окончательным" решением в настоящем деле было решение суда кассационной инстанции, то есть Определение Ленинградского областного суда от 25 декабря 2002 г. Попытки заявителя добиться пересмотра дела в порядке надзора не могут рассматриваться в качестве обоснования подачи жалобы в шестимесячный срок, установленный в пункте 1 статьи 35 Конвенции.

Поскольку решение суда кассационной инстанции было вынесено более чем за шесть месяцев до того, как жалоба была подана в Европейский суд, то данная жалоба была подана по истечении установленного срока и должна быть отклонена в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 35 Конвенции".

Таким образом, Европейский суд не признал производство в порядке надзора по гражданским делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, эффективным средством правовой защиты по смыслу п. 1 ст. 35 Конвенции, с окончания которого (в случае отказа в удовлетворении надзорной жалобы) должен исчисляться установленный в этой статье шестимесячный срок.

Следовательно, "окончательным" решением по делу, по смыслу п. 1 ст. 35 Конвенции, следует считать вступившее в законную силу постановление суда первой или второй инстанции: решение (определение) суда первой инстанции - после истечения срока на его обжалование или после оставления его без изменения судом второй инстанции; решение (определение) суда апелляционной инстанции или определение суда кассационной инстанции об отмене решения (определения) суда первой инстанции и вынесении нового решения (определения) либо об изменении решения (определения) суда первой инстанции - со дня его вынесения.

Со дня вступления в законную силу этого постановления, которое, по мнению заинтересованного лица, нарушает его права и свободы, закрепленные в Конвенции, и начинается исчисление указанного срока, в течение которого это лицо вправе обратиться в Европейский суд.

Если же "окончательное" решение суда первой или второй инстанции отменено в порядке надзора, то в этом случае начало течения шестимесячного срока для лица, в пользу которого было вынесено отмененное "окончательное" решение, Европейский суд исчисляет со дня вынесения постановления судом надзорной инстанции.

Так, решением Центрального районного суда г. Омска от 23 марта 2000 г. был удовлетворен иск А.П. Сардина к управлению социальной защиты об обязанности выдать справку о том, что он подвергся радиационному воздействию в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, которая подтверждала его право на социальные льготы.

Решение не было обжаловано в кассационном порядке и вступило в законную силу.

1 августа 2000 г. оно было отменено президиумом Омского областного суда.

При новом рассмотрении дела решением районного суда от 26 сентября 2000 г., оставленным без изменения Определением судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 31 января 2001 г., в иске было отказано.

15 марта 2001 г. А.П. Сардин подал жалобу в Европейский суд.

Решением от 12 февраля 2004 г. Европейский суд признал жалобу неприемлемой, указав, что А.П. Сардин пропустил установленный для обращения в суд шестимесячный срок, который следует отсчитывать со дня отмены в порядке надзора (с 1 августа 2000 г.) окончательного судебного решения, вынесенного в пользу А.П. Сардина.

Таким образом, Европейский суд счел недопустимым включение в указанный срок времени, в течение которого проводилось новое - после отмены в порядке надзора первоначального решения - судебное разбирательство (в противном случае срок был бы не нарушен).

Из этого следуют очень важные выводы:

1) если лицо, против которого вынесены вступившие в законную силу постановления судов первой и (или) второй инстанций, станет обжаловать их в порядке надзора, то - с учетом множественности должностных лиц и судебных надзорных инстанций, которые рассматривают надзорные жалобы, порождающей неопределенность всей процедуры обжалования, установленной гл. 41 ГПК, - это лицо может пропустить срок на подачу жалобы в Европейский суд и лишиться возможности рассмотрения ее по существу этим Судом;

2) если лицо, против которого судом надзорной инстанции отменены состоявшиеся в его пользу "окончательные" решения судов первой и (или) второй инстанций, станет дожидаться результатов нового рассмотрения его дела, то оно также может пропустить указанный срок и лишиться возможности рассмотрения его жалобы по существу Европейским судом.

Следовательно, регулирование в ГПК производства в суде надзорной инстанции зачастую создает угрозу правам заинтересованных лиц на обращение в Европейский суд, основанным на ч. 3 ст. 46 Конституции РФ и международном договоре Российской Федерации, которым она присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; во всяком случае оно осуществлено без учета этих прав.

Второй аспект оценки Европейским судом действующего в России надзорного производства связан с полномочиями суда надзорной инстанции по отмене вступивших в законную силу судебных постановлений и в конечном счете с правами лиц, в пользу которых были вынесены вступившие в законную силу и впоследствии отмененные в порядке надзора судебные постановления.

В этой связи интерес представляют Постановления Европейского суда по делам: "Брумареску против Румынии", "Рябых против Российской Федерации" и "Праведная против Российской Федерации" (последнее дело связано с пересмотром вынесенных в пользу Л.А. Праведной судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам, но имеет самое прямое отношение к обсуждаемой проблеме).

Брумареску обратился в суд первой инстанции г. Бухареста с иском о признании ничтожной национализации в 1950 г. дома, принадлежащего на праве собственности его родителям.

Решением суда от 9 декабря 1993 г. иск был удовлетворен.

Решение не было обжаловано и 31 марта 1994 г. было исполнено: дом возвращен заявителю.

1 марта 1995 г. Верховный Суд Румынии по заявлению Генерального прокурора Румынии отменил указанное решение и отказал в иске.

Брумареску обратился с жалобой в Европейский суд, утверждая, что Верховный Суд Румынии своим решением, в частности, нарушил ст. 6 Конвенции.

Европейский суд Постановлением от 28 октября 1999 г. жалобу Брумареску удовлетворил, указав в отношении допущенного Верховным Судом Румынии нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции следующее:

"Право на справедливое разбирательство дела судом, гарантированное статьей 6 (п. 1) Конвенции, должно толковаться в свете преамбулы к Конвенции, которая декларирует среди прочего, что верховенство права является общим наследием Договаривающихся государств. Одним из фундаментальных аспектов верховенства права является принцип правовой определенности, который требует, среди прочего, что, если суды окончательно разрешили спор, их решение не должно ставиться под вопрос.

В данном случае Суд отмечает, что в настоящее время Генеральный прокурор Румынии, - который был стороной в производстве, - согласно статье 330 ГПК Румынии обладает полномочиями подавать заявление об отмене окончательного судебного решения. Суд отмечает, что использование данных полномочий Генеральным прокурором не подлежало никаким временным ограничениям, так что судебные решения могли быть оспорены неограниченным образом.

Суд отмечает, что, принимая заявление, поданное с использованием этих полномочий, Верховный суд пренебрег целым судебным процессом, который закончился, используя слова Верховного суда, судебным решением *res judicata* (принцип недопустимости повторного рассмотрения однажды решенного дела), которое к тому же было исполнено.

Применяя положения статьи 330 таким образом, Верховный суд нарушил принцип правовой определенности. Исходя из обстоятельств данного дела, такое действие нарушило право заявителя на справедливое разбирательство дела согласно статье 6 (п. 1) Конвенции.

Таким образом, было нарушение данной статьи" <\*>.

---

<\*> Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2001. N 7.

А.И. Рябых обратилась в суд с иском к Новооскольскому отделению Сбербанка России, Сбербанку России и Российской Федерации о восстановлении стоимости ее вкладов в Сбербанке, ссылаясь на то, что в результате экономических реформ они существенно обесценились.

8 июня 1998 г. Новооскольский районный суд Белгородской области, рассматривая дело после отмены первого решения судом кассационной инстанции, взыскал с казны Российской Федерации в пользу А.И. Рябых 133 963,7 руб.

Решение не было обжаловано и 18 июня 1998 г. вступило в законную силу.

19 марта 1999 г. президиум Белгородского областного суда отменил указанное решение районного суда и вынес новое решение об отказе А.И. Рябых в иске.

В связи с этим А.И. Рябых обратилась в Европейский суд с жалобой, в которой утверждала, что в отношении ее допущены нарушения ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции.

В 2001 г. постановление президиума Белгородского областного суда было отменено Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ, дело было направлено на новое рассмотрение, неоднократно рассматривалось судами и окончилось заключением мирового соглашения сторон, утвержденного судом.

До вступления в законную силу определения суда об утверждении мирового соглашения А.И. Рябых подала на него частную жалобу в областной суд, однако затем отказалась от нее,

сославшись на то, что власти приобрели для нее квартиру в Новом Осколе за 330000 руб. и она не имеет больше претензий к государству.

Однако позже она сообщила Европейскому суду, что стоимость квартиры меньше, чем размер денежных средств, которые были на ее счете в 1991 г. в переводе на доллары США, и просила взыскать разницу с Российской Федерации.

Европейский суд Постановлением от 24 июля 2003 г. признал, что нарушения ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции (нарушения права на уважение своей собственности) в отношении А.И. Рябых не было, однако вместе с этим установил, что имело место нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции, указав в этой части следующее:

#### "I. Предполагаемое нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции

43. Заявитель жаловалась на то, что решение президиума Белгородского областного суда от 19 марта 1999 г., которым было отменено окончательное решение в ее пользу, нарушило пункт 1 статьи 6 Конвенции. Она также жаловалась на основании той же статьи, что процедура рассмотрения ее дела в президиуме Белгородского областного суда была несправедливой в том, что ей не сообщили о принесении протеста в порядке надзора и не пригласили присутствовать на слушаниях. Она ничего не знала о решении президиума на протяжении почти пяти месяцев после его принятия.

Из пункта 1 статьи 6 Конвенции, поскольку это положение касается настоящего дела, следует:

"1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом..."

#### А. Является ли заявитель "жертвой" нарушения

44. Объявляя жалобу приемлемой, Европейский суд рассмотрел вопрос, могла ли заявитель считаться жертвой предполагаемых нарушений Конвенции. Так как с того времени произошел ряд событий, в частности, вынесение Новооскольским районным судом Постановления от 10 июня 2002 г. и приобретение квартиры, - Европейский суд должен вернуться к рассмотрению этого вопроса.

45. Из представленной выше хронологии событий следует, что государство предприняло усилия для устранения неблагоприятных последствий в случае с заявителем, сначала постановив вернуть заявителю ее сбережения в их реальной стоимости, а затем - приобретя ей квартиру.

46. Однако не вина государства, что сбережения заявителя не были возвращены, - обстоятельство, лежащее в основе требований по статье 6 Конвенции (см. решение Европейской комиссии по делу "X. против Германии" (X. v. Germany) от 6 марта 1980 г., N 8724/79, Decisions and Reports 20, p. 226; Постановление Европейского суда по делу "Рудзинска против Польши" (Rudzinska v. Poland), жалоба N 45223/99, ECHR 1999-VI; решение Европейского суда по делу "Гайдук и другие против Украины" (Gayduk and Others v. Ukraine), жалоба N 45526/99, ECHR 2002-VI или, в качестве более позднего источника, решение Европейского суда по делу "Апполонов против Российской Федерации" (Appolonov v. Russia) от 29 августа 2002 г., жалоба N 67578/01). В соответствии с этим положением, Европейский суд, вместо этого, озабочен воздействием производства в порядке надзора на конвенционные права заявителя.

47. В связи с этим Европейский суд напомнил, что решение или мера в пользу заявителя, в принципе, не являются достаточными для лишения лица статуса "жертвы", если только национальные власти не признают, прямо или косвенно, нарушение Конвенции, а затем устраняют его последствия (см. Постановление Европейского суда по делу "Амиур против Франции" (Amuur v. France) от 25 июня 1995 г., Reports 1996-111, p. 846, § 36; и Постановление Европейского суда по делу "Далбан против Румынии" (Dalban v. Romania) от 28 сентября 1999 г., Reports 1999-VI, §44).

48. Верно, что требование заявителя о восстановлении стоимости депозитов было в конце концов удовлетворено. Однако это не означает, что государство с вниманием отнеслось к праву заявителя воспользоваться преимуществами, вытекающими из Постановления от 8 июня 1998 г., как только оно вступило в законную силу.

49. Другими словами, то обстоятельство, что требования заявителя были в конце концов удовлетворены, само по себе не устраняет последствий состояния правовой

неопределенности, в котором заявитель находилась в течение трех лет после отмены окончательного Постановления от 8 июня 1998 г. (см. Постановление Европейского суда по делу "Брумареску против Румынии" (Brumarescu v. Romania) от 28 октября 1999 г., Reports 1999-VII, §50).

50. При таких условиях Европейский суд посчитал, что заявитель является "жертвой", жалуюсь на то, что решение президиума Белгородского областного суда от 19 марта 1999 г. и последовавшие события нарушили ее права, закрепленные пунктом 1 статьи 6 Конвенции.

#### В. Судопроизводство в порядке надзора: материальные вопросы

51. Относительно сути жалобы Европейский суд напомнил, что право на судебное разбирательство, гарантированное пунктом 1 статьи 6 Конвенции, должно толковаться в свете преамбулы к Конвенции, в которой, в соответствующей ее части, верховенство права признается частью общего наследия Договаривающихся государств. Одним из основополагающих аспектов верховенства права является принцип правовой определенности, который, среди прочего, требует, чтобы принятое судами окончательное решение не могло бы быть оспорено (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского суда по делу "Брумареску против Румынии", § 61).

52. Правовая определенность предполагает уважение принципа *res judicata* (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского суда по делу "Брумареску против Румынии", § 62), то есть принципа недопустимости повторного рассмотрения однажды решенного дела. Принцип закрепляет, что ни одна из сторон не может требовать пересмотра окончательного и вступившего в законную силу постановления только в целях проведения повторного слушания и получения нового постановления. Полномочие вышестоящего суда по пересмотру дела должно осуществляться в целях исправления судебных ошибок, неправильного отправления правосудия, а не пересмотра по существу. Пересмотр не может считаться скрытой формой обжалования, в то время как лишь возможное наличие двух точек зрения по одному вопросу не может являться основанием для пересмотра. Отступления от этого принципа оправданны, только когда являются обязательными в силу обстоятельств существенного и непреодолимого характера.

53. Однако в случае с заявителем Постановление от 8 июня 1998 г. было отменено 19 марта 1999 г. президиумом Белгородского областного суда на том основании, что судья Новооскольского районного суда Л.Ф. Лебединская неправильно истолковала применимые нормы права. Президиум отказал в удовлетворении требований заявителя и закрыл дело, аннулируя, таким образом, весь процесс судебного разбирательства, который завершился принятием решения, имеющего обязательную юридическую силу в соответствии со ст. 208 Гражданского процессуального кодекса и по которому было начато исполнительное производство.

54. Европейский суд отметил, что пересмотр судебного Постановления от 8 июня 1998 г. в порядке надзора был инициирован председателем Белгородского областного суда, который не являлся стороной в судебном разбирательстве, обладающей указанными полномочиями в силу положений статей 319 и 320 Гражданского процессуального кодекса. Как в ситуации, связанной с правом Румынии в деле "Брумареску против Румынии", осуществление председателем областного суда этого полномочия не было ограничено во времени, так что судебные постановления могли быть оспорены на протяжении неопределенного срока.

55. Европейский суд напомнил, что пункт 1 статьи 6 Конвенции закрепляет за каждым в случае спора о его гражданских правах и обязанностях право на разбирательство дела судом. Таким образом, это положение закрепляет право на "разбирательство дела судом", в котором право на доступ к правосудию, то есть право на подачу в суд иска по гражданским делам, составляет лишь один из аспектов. Однако это право было бы иллюзорным, если бы в правовой системе Договаривающейся Стороны было бы закреплено, что окончательное, имеющее обязательную юридическую силу судебное постановление являлось бы недействующим в ущерб одной из Сторон. Немыслимо, чтобы в пункте 1 статьи 6 Конвенции были бы детально описаны процессуальные гарантии, предоставляемые сторонам в справедливом, публичном и безотлагательном судебном процессе, и не защищался бы процесс приведения судебных постановлений в исполнение; составление статьи 6 Конвенции таким образом, чтобы она регулировала бы только доступ к правосудию и процесс судопроизводства, вероятно, привело бы к ситуации, несовместимой с принципом верховенства права, который Договаривающиеся государства обязались соблюдать, когда ратифицировали Конвенцию (см.

Постановление Европейского суда по делу "Хорнсби против Греции" (Hornsby v. Greece) от 19 марта 1997 г., Reports 1997-M, p. 510, § 40).

56. Европейский суд посчитал, что право стороны в процессе на судебное разбирательство также было бы иллюзорным, если бы в правовой системе Договаривающейся Стороны было бы закреплено, что окончательное, имеющее обязательную юридическую силу судебное постановление могло бы быть отменено вышестоящим судом по заявлению государственного должностного лица.

57. Прибегнув к процедуре пересмотра судебных постановлений в порядке надзора, президиум Белгородского областного суда нарушил принцип правовой определенности и право заявителя на "разбирательство дела судом", закрепленное в пункте 1 статьи 6 Конвенции.

58. Соответственно, имело место нарушение указанной статьи" <\*>.

---

<\*> Российское право. 2004. N 5.

Несмотря на то что производство в суде надзорной инстанции по данному делу осуществлялось до принятия нового ГПК, выводы Европейского суда сохраняют свою актуальность.

Л.А. Праведная обратилась в суд с иском к управлению Пенсионного фонда РФ, в котором просила обязать его произвести перерасчет с целью повышения назначенной ей пенсии с применением индивидуального коэффициента 0,7 вместо коэффициента 0,525, примененного ответчиком.

Решением Заельцовского районного суда г. Новосибирска от 21 октября 1999 г. иск был удовлетворен.

15 февраля 2000 г. решение оставлено без изменения кассационной инстанцией.

16 января 2001 г. Заельцовский районный суд по заявлению ответчика пересмотрел решение от 21 октября 1999 г. по вновь открывшимся обстоятельствам, а 12 февраля 2001 г. вынес решение об отказе в иске.

27 марта 2001 г. кассационная инстанция оставила это решение без изменения.

Л.А. Праведная обратилась в Европейский суд с жалобой, в которой утверждала, что в отношении ее допущены нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции.

Европейский суд Постановлением от 18 ноября 2004 г. признал, что эти нарушения имели место и в части нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции указал следующее:

## "В. Мнение Европейского суда

### 1. Общие принципы

24. Право на справедливое судебное разбирательство судом, гарантируемое пунктом 1 статьи 6 Конвенции, должно толковаться в свете преамбулы к Конвенции, которая в соответствующей части гласит, что принцип верховенства права является общим наследием Высоких Договаривающихся Сторон. Одним из основополагающих аспектов принципа верховенства права является принцип правовой определенности, который требует, помимо прочего, чтобы в случае вынесения судами окончательного судебного решения оно не подлежало пересмотру (см. Постановление Европейского суда по делу "Брумареску против Румынии" (Brumarescu v. Romania) от 28 октября 1999 г., Reports 1999-VII, § 61).

25. Данный принцип содержит требование, что стороны не вправе добиваться пересмотра окончательного и подлежащего исполнению судебного решения лишь в целях пересмотра и вынесения нового решения по делу. Полномочия вышестоящих судов по пересмотру должны осуществляться в целях исправления судебных ошибок, неправильного отправления правосудия, а не для подмены надзора. Пересмотр не должен рассматриваться как замаскированное обжалование, и одна лишь возможность двух взглядов по делу не может служить основанием для пересмотра. Отклонение от этого принципа оправданно, только если это необходимо при наличии существенных и бесспорных обстоятельств (см. Постановление Европейского суда по делу "Рябых против Российской Федерации" (Ryabukh v. Russia), жалоба N 52854/99, ECHR 2003-X, § 52).

26. Европейский суд должен быть особенно аккуратен ввиду опасности, присущей при ретроспективном применении законодательства, которое имеет результатом влияние на разрешение судами спора, в котором стороной является государство. Соблюдение принципа верховенства права и справедливое судебное разбирательство требуют, чтобы любые

причины, приводимые в качестве оправдания таких мер, рассматривались с наибольшей степенью осмотрительности...

## 2. Применение общих принципов в настоящем деле

27. Процедура отмены окончательного судебного решения предполагает, что имеются доказательства, которые ранее не были объективно доступными и которые могут привести к иному результату судебного разбирательства. Лицо, желающее отмены судебного решения, должно доказать, что оно не имело возможности представить доказательство до окончания судебного разбирательства и что такое доказательство имеет значение для разрешения дела. Такая процедура была закреплена в статье 333 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и схожа с подобными процедурами, существующими в других правовых системах многих стран - членов Совета Европы.

28. Данная процедура сама по себе не противоречит принципу правовой определенности в той мере, в какой она используется для исправления ошибок. Задачей Европейского суда является определение того, была ли в настоящем деле эта процедура применена способом, совместимым со статьей 6 Конвенции.

29. Судебное решение от 21 октября 1999 г., вынесенное в пользу заявителя, было отменено 15 месяцев спустя, поскольку в нем не было принято во внимание Разъяснение.

30. Впервые 24 января 2000 г. Управление Пенсионного фонда направило заявление в Заельцовский районный суд г. Новосибирска о пересмотре судебного решения от 21 октября 1999 г. по вновь открывшимся обстоятельствам. Следовательно, к этому моменту Управление Пенсионного фонда знало о существовании Разъяснения. Поскольку Определение Новосибирского областного суда от 15 февраля 2000 г. не содержало ссылок на Разъяснение, ничто не указывает на то, что Управление Пенсионного фонда ссылалось на него в ходе рассмотрения дела в суде кассационной инстанции.

31. При данных обстоятельствах второе заявление Управления Пенсионного фонда от 21 августа 2000 г. о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам было, в сущности, попыткой заново оспорить результат судебного разбирательства по делу по тем вопросам, которые Управление Пенсионного фонда могло поставить в ходе рассмотрения дела в суде кассационной инстанции, но оно этого не сделало.

32. Таким образом, Европейский суд счел, что заявление Управления Пенсионного фонда является "завуалированным обжалованием", а не добросовестной попыткой исправить судебную ошибку.

33. Удовлетворив второе заявление Управления Пенсионного фонда об отмене вступившего в силу судебного решения от 21 октября 1999 г. (см. выше, § 14), Заельцовский районный суд г. Новосибирска, таким образом, нарушил принцип правовой определенности и право заявителя на "доступ к правосудию", гарантируемое пунктом 1 статьи 6 Конвенции...

34. Соответственно, имело место нарушение данной статьи".

В приведенных Постановлениях Европейский суд сформулировал принцип правовой определенности, являющийся, как он указывает, одним из аспектов верховенства права. Нарушение этого принципа признается Европейским судом нарушением п. 1 ст. 6 Конвенции со всеми вытекающими для государства-нарушителя последствиями.

Чтобы избежать неблагоприятных последствий для Российской Федерации, нам необходимо учитывать этот принцип при определении полномочий судов надзорных инстанций по отмене вступивших в законную силу судебных постановлений и установлении порядка рассмотрения надзорных жалоб.

Как вытекает из приведенных Постановлений Европейского суда, содержанием принципа правовой определенности являются следующие положения:

- принятые судами "окончательные", т.е. вступившие в законную силу, судебные постановления не подлежат пересмотру;
- недопустимо повторное рассмотрение однажды разрешенного судом дела;
- ни одна из сторон не может требовать пересмотра "окончательного", т.е. вступившего в законную силу, судебного решения только в целях проведения повторного слушания и получения нового решения;
- пересмотр "окончательного" судебного решения не является отступлением от принципа правовой определенности, если он осуществляется в целях исправления судебной ошибки, неправильного отправления правосудия;

- пересмотр не может быть скрытой формой обжалования, а наличие противоположных взглядов сторон на дело само по себе не может служить основанием для пересмотра "окончательного" судебного решения;
- пересмотр ставшего обязательным для сторон решения суда вышестоящим судом недопустим по заявлению государственного должностного лица;
  - пересмотр "окончательных" решений, когда он допустим, должен быть ограничен определенным сроком.

На последнее положение хотелось бы особо обратить внимание.

Отсутствие сроков для пересмотра окончательного решения суда в Румынии явилось одним из оснований признания Европейским судом имевшим место нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции по делу Брумареску, а фактическая неопределенность срока обжалования вступивших в законную силу постановлений судов общей юрисдикции в Российской Федерации, несмотря на формальное установление его в ст. 376 ГПК в один год, - одним из оснований непризнания действующего в России надзорного производства эффективным средством правовой защиты, по смыслу п. 1 ст. 35 Конвенции, в деле А.А. Денисова.

Какие направления дальнейшего реформирования производства в суде надзорной инстанции в целях устранения указанных недостатков и приведения его в соответствие с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод следует выбрать?

Представляется, что их два.

Первое направление должно быть обращено на устранение имеющейся неопределенности в порядке и сроках производства в суде надзорной инстанции, с тем чтобы оно стало соответствовать критериям эффективного средства правовой защиты, по смыслу п. 1 ст. 35 Конвенции.

Устранение указанной неопределенности даст основания исчислять шестимесячный срок на обращение в Европейский суд со дня окончания производства в суде надзорной инстанции.

Это в свою очередь - и самое главное - позволит заинтересованным лицам не решать, защищать ли им свои права по принципу "или - или" (или в суде надзорной инстанции, или в Европейском суде), как они, с учетом отношения Европейского суда к нашему действующему надзорному производству, по сути должны делать в настоящее время, а использовать оба средства защиты: сначала производство в суде надзорной инстанции, а затем - в качестве дополнительного - в Европейском суде.

С другой стороны, это же дает и лицам, в пользу которых вынесены вступившие в законную силу судебные постановления, возможность обрести достаточную определенность в тех правах, которые они приобрели в результате этих постановлений.

Для достижения цели данного направления реформирования производства в суде надзорной инстанции необходимо:

- устранить множественность судебных надзорных инстанций, рассматривающих жалобы на вступившие в законную силу судебные постановления;
- устранить множественность должностных лиц судов надзорных инстанций, от которых зависит решение вопроса о передаче надзорных жалоб для рассмотрения по существу в суды надзорных инстанций;
- устранить возможность подачи одним и тем же лицом множества надзорных жалоб на одни и те же судебные постановления;
  - установить совершенно четкие сроки обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений.

Второе направление должно быть обращено на устранение правовой неопределенности при рассмотрении судами надзорных инстанций надзорных жалоб по существу, т.е. на их полномочия и на основания для отмены вступивших в законную силу судебных постановлений.

Для этого надо разграничить, используя терминологию Европейского суда, "судебную ошибку", допускающую пересмотр "окончательного" решения суда, и "обжалование" судебного решения, которое не может повлечь такой пересмотр.

Представляется, что сделать это непросто, и при определении оснований для отмены в гражданском судопроизводстве вступивших в законную силу судебных постановлений необходимо не впадать в крайности, проявить разумность, осмотрительность и учесть реальное состояние законности в нашем правосудии, к сожалению, допускающее много "судебных ошибок", которые согласно действующему ГПК только и можно исправить при помощи "обжалования" судебных постановлений.

Совершенно очевидно, что оба указанных направления реформирования производства в суде надзорной инстанции затрагивают и судоустройство, и судопроизводство.

Следовательно, для осуществления реформирования необходимы изменения как Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", так и ГПК.

Без изменения системы судов общей юрисдикции создать эффективное производство по рассмотрению жалоб на вступившие в законную силу судебные постановления, полагаю, невозможно.

Суть необходимых изменений состоит в следующем:

1. Необходимо с учетом того, что производство в суде второй инстанции должно стать только апелляционным (полной или неполной апелляцией), преобразовать производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений в "третьей" инстанции в кассационное производство.

Надзорное производство, как возможное производство в "четвертой" инстанции, следовало бы сохранить только в Верховном Суде РФ, что будет соответствовать ст. 126 Конституции РФ, согласно которой Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции.

2. Необходимо в системе судов общей юрисдикции создать окружные суды, которые, являясь непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к находящимся на территориях судебных округов областным и другим соответствующим им судам, будут действовать в качестве судов кассационных инстанций и рассматривать в установленном ГПК порядке жалобы, поданные в настоящее время президиумам областных и других соответствующих им судов.

3. В связи с этим необходимо освободить президиумы областных и других соответствующих им судов от рассмотрения жалоб и дел, которые в настоящее время подсудны им согласно ст. 377 ГПК.

За президиумами следует сохранить очень важное полномочие - рассмотрение вопросов организации судебной деятельности.

Это позволит не только реформировать в соответствии с современными требованиями производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений, но и, освободив областные и другие соответствующие им суды от большого объема работы по рассмотрению надзорных жалоб, создать значительно лучшие условия для рассмотрения ими дел в апелляционном порядке.

4. В Верховном Суде РФ с учетом того, что он осуществляет свою деятельность посредством гражданского и уголовного судопроизводства, необходимо создать две (условно) судебные палаты: по гражданским и по уголовным делам.

Эти палаты наряду с осуществлением других полномочий рассматривали бы в установленном процессуальным законодательством порядке надзорные жалобы и дела (в случаях их истребования).

Президиум Верховного Суда РФ - с учетом нового порядка рассмотрения дел и жалоб и необходимости в целях повышения уровня осуществления правосудия специализации в рассмотрении гражданских и уголовных дел - не должен рассматривать конкретные дела; за ним следовало бы сохранить полномочия (а может быть, и расширить их) по решению общих вопросов организации деятельности Верховного Суда РФ и осуществления правосудия нижестоящими судами.

В результате система федеральных судов общей юрисдикции станет четырехзвенной и будет выглядеть следующим образом (снизу вверх):

- первое звено - районный суд (рассматривает дела по первой инстанции и является апелляционной инстанцией по отношению к мировым судьям);
- второе звено - верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа (является апелляционной инстанцией по отношению к районным судам, также рассматривает в качестве суда первой инстанции дела, отнесенные федеральным законом к его подсудности);
- третье звено - окружной суд (является кассационной инстанцией по отношению к действующим на территории судебного округа мировым судьям и федеральным судам);
- четвертое звено - Верховный Суд РФ (является надзорной инстанцией, а также осуществляет иные полномочия, которые, как предусматривает ч. 3 ст. 128 Конституции РФ, должны быть установлены федеральным конституционным законом).

5. Производство в суде кассационной инстанции, представляется, должно осуществляться в следующем порядке (в общих чертах):

А. Субъекты обжалования - лица, участвующие в деле, а также другие лица, если их права или законные интересы нарушены судебными постановлениями (аналогично ч. 1 ст. 376 ГПК, устанавливающей круг лиц, имеющих право подать надзорную жалобу).

Б. Объекты обжалования - вступившие в законную силу судебные приказы, решения и определения мировых судей и районных судов, апелляционные решения и определения областных и других соответствующих им судов.

В. Срок обжалования - представляется, что для подготовки кассационной жалобы вполне достаточно 2 - 3 месяца со дня вступления обжалуемого судебного постановления в законную силу (в арбитражном процессе этот срок в настоящее время составляет 2 месяца - ст. 276 АПК).

Г. Требования к содержанию кассационной жалобы аналогичны требованиям, установленным в настоящее время ст. 378 ГПК к надзорной жалобе, имея в виду, что обжалование судебных постановлений в суд кассационной инстанции допускается только по вопросам права.

Д. Кассационная жалоба подается через суд, рассмотревший дело по первой инстанции. Судья этого суда направляет лицам, участвующим в деле, копии жалобы и приложенных к ней документов, устанавливает им срок, в течение которого они могут представить свои возражения. По истечении этого срока дело направляется в суд кассационной инстанции.

Е. Суд кассационной инстанции рассматривает дело, если жалоба отвечает предъявляемым к ней требованиям, в составе трех судей.

Ж. В суде кассационной инстанции не допускаются ссылка на новые обстоятельства и представление новых доказательств.

3. Основания для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке следует оставить те, которые установлены в настоящее время ст. 387 ГПК в качестве оснований для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора: существенные нарушения норм материального и процессуального права. Эти основания не противостоят указанным выше позициям Европейского суда, поскольку допущенные судами существенные нарушения норм материального или процессуального права как раз и свидетельствуют о "судебных ошибках".

Создание окружных судов в качестве кассационных инстанций и установление в этих судах предлагаемого порядка рассмотрения жалоб на вступившие в законную силу судебные постановления позволили бы исключить существующую в настоящее время неопределенность в судьбе этих постановлений и в результате рассмотрения надзорных жалоб на них. Вместо множества надзорных жалоб, которые в настоящее время подаются в президиумы областных и других соответствующих им судов, председателям этих судов, а затем в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ и Председателю Верховного Суда РФ, его заместителям, подается одна жалоба в окружной суд, выносится одно постановление этим судом, и все производство заканчивается.

Предлагаемый порядок рассмотрения кассационных жалоб на вступившие в законную силу судебные постановления, на мой взгляд, выгодно отличается от существующего в настоящее время порядка рассмотрения надзорных жалоб еще и тем, что лица, подавшие жалобы, смогут участвовать в их рассмотрении и убедиться, что (и в случае отказа в удовлетворении жалоб) решения по ним принял суд, а не "никому не известные лица", давшие "отписки" на жалобы, как это часто им видится сейчас.

6. Производство в порядке надзора в Верховном Суде РФ, представляется, должно быть следующим (в общих чертах):

А. Субъекты обжалования - лица, участвующие в деле, и другие лица, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями.

Б. Объекты обжалования - вступившие в законную силу судебные постановления, при условии, что дело, по которому они вынесены, рассматривалось в кассационном порядке окружным судом.

Представляется, что федеральным законом могут быть:

- предусмотрены случаи, когда допускается обжалование в порядке надзора по делам, которые не рассматривались судом кассационной инстанции;

предусмотрены ограничения на обжалование в порядке надзора судебных постановлений по определенным категориям дел, например судебных приказов, постановлений, вынесенных по делам, подсудным мировым судьям, и т.п.

В. Срок обжалования - в пределах шести месяцев со дня вынесения постановления судом кассационной инстанции, а в случаях, когда федеральный закон допускает возможность обжалования судебных постановлений по делам, которые не рассматривались в кассационном порядке, - со дня вступления судебных постановлений в законную силу.

Этот срок с учетом изменения порядка обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений является вполне достаточным для решения заинтересованными лицами вопроса об обжаловании и подготовки жалобы (в арбитражном процессе он составляет в настоящее время 3 месяца - ст. 292 АПК).

Г. Условия, при которых допустимо обжалование судебных постановлений в порядке надзора в Верховный Суд РФ, следует определять, во-первых, с учетом того, что дело, по которому вынесены обжалуемые судебные постановления, до этого рассматривалось в трех судебных инстанциях, причем вторая инстанция рассматривала его по правилам апелляции, и, во-вторых, с учетом роли Верховного Суда РФ, который по определению должен решать вопросы, имеющие большое значение для правосудия и развития права.

Поэтому условиями допустимости обращения в Верховный Суд РФ с надзорными жалобами должно быть наличие исключительных обстоятельств:

- необходимость обеспечить единство судебной практики;
- необходимость преодоления пробелов в праве или толкования законов;
- необходимость решения других правовых вопросов, имеющих значение в целом для общества или государства, и т.п.

Д. В надзорной жалобе должно быть приведено обоснование допустимости подачи ее в Верховный Суд РФ. При отсутствии такого обоснования жалоба возвращается без рассмотрения.

Е. Надзорные жалобы подаются непосредственно в Верховный Суд РФ.

Ж. Надзорная жалоба, если она отвечает предъявляемым к ней требованиям, рассматривается судебной палатой в составе трех судей.

Первоначально палата решает вопрос о приемлемости надзорной жалобы: о том, являются ли указанные в ней условия допустимости подачи надзорной жалобы соответствующими тем, которые установлены в ГПК (например, имеется ли в действительности указанное в жалобе нарушение единства судебной практики, требующее решения Верховного Суда РФ, либо имеется ли в действительности пробел в праве, который необходимо преодолеть в интересах правосудия).

Если палата усмотрит, что таких условий не имеется, она объявляет надзорную жалобу неприемлемой, на чем производство заканчивается.

Если палата признает надзорную жалобу приемлемой, она рассматривает ее по существу.

Следует предусмотреть, что в определенных случаях надзорная жалоба может быть рассмотрена Большой палатой (название также условно), состоящей из 11 -15 судей, или всем составом судебной палаты.

Такая палата должна выполнять функции нынешнего Президиума Верховного Суда РФ по рассмотрению конкретных дел, однако с учетом ее специализации, что только повысит уровень правосудия.

Представляется, что на рассмотрение Большой палаты (или состава всей судебной палаты) следовало бы передавать надзорные жалобы:

- если имеются противоречия в решениях палат, действующих в составе трех судей, по другим делам;

- если палата из трех судей, рассматривающая надзорную жалобу, примет такое решение, исходя из исключительной важности возникших по ней вопросов;

- в других случаях, предусмотренных федеральным законом.

3. Основания для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора должны корреспондировать с условиями допустимости подачи надзорной жалобы: такие существенные нарушения норм материального или процессуального права, допущенные судами, которые нарушают единство судебной практики, и т.д.

В результате такого регулирования порядка рассмотрения надзорных жалоб будет исключена существующая в настоящее время правовая неопределенность, порождаемая возможностью подачи в Верховный Суд РФ множества жалоб на одни и те же судебные постановления.

7. Возникает вопрос о порядке обжалования решений и определений областных и других соответствующих им судов, а также решений и определений Верховного Суда РФ, действующих в качестве судов первой инстанции.

Представляется, что решения и определения Верховного Суда РФ, вынесенные по первой инстанции, по-прежнему могли бы быть обжалованы в действующую в настоящее время Кассационную коллегию Верховного Суда РФ, которая должна рассматривать эти жалобы в апелляционном порядке и быть соответствующим образом переименована.

В дальнейшем, очевидно, возможно только обжалование в порядке надзора в Большую палату. Кассационное производство по отношению к делам, рассмотренным по первой инстанции Верховным Судом РФ, не требуется.

Относительно порядка обжалования решений и определений областных и других соответствующих им судов, вынесенных по первой инстанции, возможны варианты.

Первый вариант. Судами второй инстанции для этих судов являются окружные суды (в этом случае они будут действовать в двух качествах).

После рассмотрения дела окружным судом в апелляционном порядке допускается обжалование в кассационном порядке в Верховный Суд РФ, который рассматривает жалобу по общим правилам кассационного производства, а затем (при наличии установленных ГПК условий) - в порядке надзора в Большую палату; либо возможность кассационного производства по таким делам исключается, а допускается обжалование в порядке надзора на общих основаниях (естественно, также при наличии установленных ГПК условий).

Второй вариант. Апелляционной инстанцией для этих судов является Верховный Суд РФ. После рассмотрения им дела в апелляционном порядке допускается (при наличии установленных ГПК условий) только обжалование в порядке надзора.

8. Представляется, что заслуживают внимания предложения об ограничении возможности обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений. Об ограничениях обжалования в порядке надзора было указано выше. Следовало бы распространить их и на кассационное производство.

9. Представляется также важным дополнительное регулирование отношений, возникающих при повороте исполнения решения суда в случае его отмены после вступления в законную силу и исполнения.

В практике немало случаев, когда сторона, которой присуждено какое-либо имущество (дом, квартира, автомобиль и т.п.), после вступления решения суда в законную силу производит его отчуждение (продает, обменивает, дарит и т.п.), а после этого решение отменяется в порядке надзора и при новом рассмотрении дела выносится противоположное решение; в таких ситуациях имущество зачастую истребуется от приобретателя в порядке поворота исполнения решения суда.

Это представляется недопустимым, поскольку нарушает права добросовестных приобретателей, подрывает доверие к судебным постановлениям, вступившим в законную силу, и, используя терминологию Европейского суда, противоречит принципу правовой определенности.

Поэтому необходимо дополнить ст. 445 ГПК положением о недопустимости в таких ситуациях производить поворот исполнения решения. Возможно только взыскание денежных сумм либо присуждение (если это возможно) другого равноценного имущества.

Реализация этих предложений позволит также устранить многие различия между ГПК и АПК, на которые указывалось выше.

#### Проблемы реализации права на доступ к правосудию в стадии исполнения судебных решений

В силу ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Это положение, закрепленное на уровне федерального конституционного закона, которому не могут противоречить федеральные законы (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ), вытекает из ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, и соответствующих норм международного права (ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Совершенно очевидно, что без исполнения судебных постановлений, вступивших в законную силу, весь предшествующий процесс судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов становится бессмысленным, а право на доступ к правосудию нереализованным.

Европейский суд по правам человека неоднократно отмечал, что, по смыслу ст. 6 Конвенции, исполнение судебного решения должно рассматриваться как составляющая судебного разбирательства (Постановление по делу "Макарова и другие против Российской Федерации" и пр., подробнее о них см. ниже).

С учетом важности стадии исполнения судебных постановлений в качестве составляющей реального обеспечения каждому права на доступ к правосудию Пленум Верховного Суда РФ в п. 12 Постановления от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" дал следующие разъяснения (приводятся в части, относящейся к гражданским делам):

"При осуществлении судопроизводства суды должны принимать во внимание, что в силу пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на судебное разбирательство в разумные сроки..."

Сроки судебного разбирательства по гражданским делам в смысле пункта 1 статьи 6 Конвенции начинают исчисляться со времени поступления искового заявления, а заканчиваются в момент исполнения судебного акта.

Таким образом, по смыслу статьи 6 Конвенции исполнение судебного решения рассматривается как составляющая "судебного разбирательства". С учетом этого при рассмотрении вопросов об отсрочке, рассрочке, изменении способа и порядка исполнения судебных решений, а также при рассмотрении жалоб на действия судебных приставов-исполнителей суды должны принимать во внимание необходимость соблюдения требований Конвенции об исполнении судебных решений в разумные сроки.

При определении того, насколько срок судебного разбирательства являлся разумным, во внимание принимается сложность дела, поведение заявителя (истца, ответчика, подозреваемого, обвиняемого, подсудимого), поведение государства в лице соответствующих органов" <\*>.

---

<\*> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. N 12.

В ходе судебной реформы принимались меры к обеспечению исполнения судебных постановлений.

Так, был принят Федеральный закон "Об исполнительном производстве", введенный в действие с 6 ноября 1997 г. <\*>

---

<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3591.

Одновременно с ним принят Федеральный закон "О судебных приставах", в соответствии с которым в системе Министерства юстиции РФ создана служба судебных приставов, на которую возложены обязанности по принудительному исполнению вступивших в законную силу судебных постановлений.

При принятии новых ГПК и АПК, исходя из того, что исполнение судебных постановлений является стадией процесса, в них были включены соответствующие разделы: в ГПК - "Производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов" (разд. VII); в АПК - "Производство по делам, связанным с исполнением судебных актов арбитражных судов" (разд. VII).

В настоящее время обсуждается проект Исполнительного кодекса РФ, подготовленный группой ученых и практических работников под председательством профессора В.М. Шерстюка.

Проблемы с исполнением судебных постановлений связаны как с правовым регулированием этой стадии процесса, так и с фактическим исполнением судебных постановлений.

Как отмечалось, в настоящее время имеются три основных источника, регулирующих порядок исполнения судебных постановлений: ГПК, АПК и Федеральный закон "Об исполнительном производстве".

Очевидно, что наряду с включением в процессуальные Кодексы разделов, устанавливающих порядок исполнения судебных постановлений, специальный Закон "Об исполнительном производстве" (а в будущем, может быть, и Исполнительный кодекс) необходим хотя бы потому, что принудительному исполнению единой службой судебных приставов подлежат постановления судов различных систем (общей юрисдикции и арбитражных), деятельность которых по рассмотрению и разрешению подведомственных им дел регулируется разными процессуальными Кодексами, а также (в случаях, предусмотренных федеральными законами) и постановлениями иных органов.

Это и вызвало потребность в своего рода кодификации правовых норм, регулирующих принудительное исполнение постановлений судов и иных органов службой судебных

приставов, которая была осуществлена в Федеральном законе "Об исполнительном производстве".

Однако такое регулирование, безусловно, требует внутренней согласованности вышеназванных законодательных актов.

Между тем противоречия между ними имеются, что порождает проблемы.

Так, к важнейшим положениям этих законодательных актов относятся положения об источниках регулирования отношений, возникающих при исполнении судебных постановлений.

Если признается, что исполнение судебных постановлений является стадией процесса (а это с учетом приведенной выше позиции Европейского суда по правам человека отрицать невозможно), то его порядок должен регулироваться на том же законодательном уровне, который определен в общих положениях процессуальных Кодексов для всех стадий процесса (ст. 1 ГПК, ст. 3 АПК), т.е. на уровне не ниже федерального закона.

Между тем в ст. 2 Федерального закона "Об исполнительном производстве" предусмотрено, что принимать нормативные правовые акты по вопросам исполнительного производства может и Правительство РФ, правда, с оговоркой: "На основании и во исполнение настоящего Федерального закона и иных федеральных законов..." Эта оговорка не оправдывает существование приведенной нормы, поскольку ГПК и АПК не допускают возможности для законодателя делегировать свои полномочия по регулированию порядка гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах Правительству РФ, да это в принципе противоречило бы Конституции РФ.

Аналогичная норма предлагается и в ст. 4 проекта Исполнительного кодекса РФ с дополнением о том, что в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, отдельные процедуры исполнения могут регулироваться и указами Президента <\*>.

---

<\*> Проект Исполнительного кодекса Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 56.

Такое регулирование недопустимо и может приводить к неблагоприятным последствиям.

Так, в соответствии со ст. 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" Правительство РФ приняло Постановление от 9 сентября 2002 г. N 666, которым утвердило Правила исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2002. N 37. Ст. 3529.

Полномочиями по определению порядка исполнения судебных актов по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти Правительство РФ было наделено и ст. 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2002. N 52. Ч. 1. Ст. 5132.

В названных Правилах были установлены положения, регламентирующие порядок направления в федеральный орган государственной власти исполнительных листов на взыскание с казны Российской Федерации в пользу граждан денежных сумм, положения о сроках исполнения соответствующих судебных актов, об основаниях для возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения (п. 3, 5, 6), т.е. урегулированы отношения, непосредственно касающиеся реализации гражданами права на судебную защиту (на доступ к правосудию).

С позиций ГПК и АПК такое регулирование невозможно, с позиций Федерального закона "Об исполнительном производстве" - допустимо.

В результате получилось, что Правительство-должник само регулирует свои отношения по исполнению судебных постановлений со взыскателями.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. N 8-П ч. 1 ст. 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" в части, возлагающей на Правительство РФ полномочие по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями

(бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, и п. 3, 5 и 6 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. N 666, совершенно справедливо признаны не соответствующими Конституции РФ <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2005. N 30. Ч. II. Ст. 3199.

Это Постановление Конституционного Суда РФ имеет большое значение, его следует учитывать в правоприменительной практике, а также иметь в виду при дальнейшей разработке Исполнительного кодекса РФ <\*>.

---

<\*> После написания данной работы был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 197-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве" (Российская газета. 2005. 30 дек.), которым установлено, что порядок исполнения судебных актов "по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации" (т.е. по взысканию в пользу граждан и организаций денежных средств с соответствующей казны) устанавливается бюджетным законодательством (ст. 4); соответственно Бюджетный кодекс дополнен гл. 24.1 "Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации". Установление такого порядка на уровне федерального закона, безусловно, положительное явление, однако его регулирование должно осуществляться не Бюджетным кодексом, а процессуальным законодательством и Федеральным законом "Об исполнительном производстве".

Однако еще больше проблем связано с практическим исполнением судебных постановлений.

Особенно серьезны проблемы исполнения судебных постановлений, в которых должником является государство. Представляется вообще недопустимым, чтобы государство не исполняло решения судов, которыми с него в пользу граждан или организаций взысканы денежные суммы по различным обязательствам.

Тем не менее это распространенное явление, что приводит к обращениям граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека.

24 февраля 2005 г. Европейский суд вынес три Постановления по делам "Макарова и другие против Российской Федерации", "Кольцов против Российской Федерации", "Петрушко против Российской Федерации", которыми в связи с длительным неисполнением Российской Федерацией решений судов о взыскании с ее казны денежных сумм в пользу граждан признал ее нарушившей п. 1 ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции <\*>.

---

<\*> Сайт Европейского суда по правам человека:

В 2000 г. Р.Г. Макарова, Г.М. Заболотский и А.Н. Заболотская обратились в Нововоронежский городской суд Воронежской области с исками к Комитету социальной защиты населения об увеличении размера государственной пенсии. 7 августа 2000 г. суд вынес решение об удовлетворении исков Г.М. Заболотского и А.Н. Заболотской, а 22 января 2001 г. - иска Р.Г. Макаровой, взыскав в их пользу различные денежные суммы. Решения не обжаловались и вступили в законную силу, но исполнены не были по мотивам отсутствия финансирования из Пенсионного фонда РФ.

Европейский суд обязал Российскую Федерацию произвести выплаты по судебным решениям и взыскал с нее в пользу заявителей различные денежные суммы в качестве компенсации морального вреда и материального ущерба.

М.Ю. Кольцов в 2001 г. обратился в Советский районный суд г. Ростова-на-Дону с иском к Министерству внутренних дел РФ о возмещении вреда, причиненного здоровью. 24 декабря 2001 г. суд удовлетворил иск: взыскал единовременно в пользу М.Ю. Кольцова 80112 руб. и назначил ежемесячные выплаты с последующей индексацией. 4 января 2002 г. решение вступило в законную силу, но длительное время (около полутора лет) не исполнялось; оно было исполнено после обращения М.Ю. Кольцова в Европейский суд.

Европейский суд признал, что длительным неисполнением судебного решения были нарушены права М.Ю. Кольцова на доступ к правосудию (п. 1 ст. 6 Конвенции) и на уважение собственности (ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции).

То обстоятельство, что ко времени рассмотрения Европейским судом данного дела судебное решение было исполнено, признано им не имеющим значения. По этому поводу в Постановлении указано: "...Европейский суд согласился с заявителем, что сам факт того, что власти выполнили судебное решение после значительной задержки, не может автоматически рассматриваться в настоящем деле как лишающий заявителя статуса жертвы по смыслу Конвенции. Соответственно, Европейский суд отклонил возражения властей Российской Федерации об утрате заявителем статуса жертвы" (п. 14 Постановления).

Европейский суд взыскал в пользу М.Ю. Кольцова с Российской Федерации компенсацию морального вреда в размере 2500 евро, мотивировав тем, что "заявитель испытывал душевные страдания и чувство разочарования в связи с неисполнением властями судебного решения" (п. 30 Постановления).

Аналогичным является и дело Петрушко: судом были вынесены два решения об удовлетворении его исков к Министерству внутренних дел РФ о возмещении вреда, причиненного здоровью, которые не исполнялись около двух лет. Европейский суд взыскал в его пользу с Российской Федерации компенсацию морального вреда в размере 3000 евро.

По этим делам Европейский суд сформулировал ряд важных для нас положений.

1. Длительное неисполнение судебных решений о взыскании с государства в пользу граждан денежных сумм признается нарушением как п. 1 ст. 6 Конвенции, поскольку исполнение судебных решений является частью судебного разбирательства, так и ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции, поскольку невозможность для взыскателей в течение значительного времени исполнить судебные решения представляет собой вмешательство в их право на беспрепятственное пользование своим имуществом, закрепленное в этой статье.

2. От лица, имеющего подлежащее исполнению судебное решение, нельзя требовать обращаться к исполнительному производству в целях его исполнения (т.е. в нашей ситуации - к службе судебных приставов для принудительного исполнения); достаточно обращения непосредственно в компетентный орган, который уполномочен производить выплаты во исполнение судебных решений от имени государства.

3. Недостаточное финансирование не является основанием для неисполнения решения суда о взыскании с государства в пользу граждан денежных сумм (по этому поводу Европейский суд заметил: "Очевидно, что та или иная задержка исполнения судебного решения при определенных обстоятельствах может быть оправданна, но задержка не может быть такой, чтобы нарушала саму суть права, гарантируемого пунктом 1 статьи 6 Конвенции" - п. 27 Постановления по делу "Макарова и другие против Российской Федерации").

Таким образом, проблемы исполнения судебных решений о взыскании с казны Российской Федерации денежных сумм в пользу граждан приобрели международно-правовое значение. Из сложившейся ситуации необходимо сделать соответствующие выводы и принять меры к ее исправлению и недопущению подобного в будущем.

К сожалению, законодатель зачастую способствует созданию проблем с исполнением судебных решений, осложняющих реализацию заинтересованными лицами права на судебную защиту.

Так, в ст. 134 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" была включена норма, предусматривающая направление в Министерство финансов РФ (оно исполняет решения судов о денежных взысканиях с федеральной казны) исполнительных листов судебных органов только по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, исполнение которых осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2003. N 52. Ст. 5038.

Между тем суды выносят решения о взыскании денежных средств с казны Российской Федерации и по требованиям иного рода. В связи с этим возник вопрос: подлежат ли исполнению судебные постановления по требованиям о взыскании денежных средств с казны Российской Федерации, ассигнования на которые не предусмотрены в федеральном бюджете?

Совершенно очевидно, что применение указанной нормы Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" означало бы неисполнение судебных постановлений по таким делам и, как следствие, нарушение прав взыскателей на доступ к правосудию.

Верховный Суд РФ, основываясь на правовом акте более высокой юридической силы, чем федеральный закон, дал следующий ответ на этот вопрос: "...в силу ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и подлежат неукоснительному исполнению на территории Российской Федерации.

Исходя из ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Следовательно, федеральные конституционные законы обладают более высокой юридической силой в сравнении с федеральными законами. В силу ст. 1071 ГК РФ в случаях, когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от ее имени выступают финансовые органы соответствующего субъекта.

Кроме того, при решении данного вопроса следует учитывать следующее.

В случае отсутствия статей расходов в федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований порядок учета таких расходов при формировании и принятии соответствующего бюджета регулируется п. 5 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного Министерство финансов Российской Федерации, а также финансовые органы соответствующего субъекта Российской Федерации обязаны исполнять судебные постановления по искам о взыскании денежных средств с казны Российской Федерации, ассигнования на которые не предусмотрены в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2004 год" <\*>.

---

<\*> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. N 4.

Обращает на себя внимание складывающаяся отрицательная тенденция регулирования отдельных отношений, возникающих при исполнении судебных решений, в федеральных законах о федеральных бюджетах на очередной год.

По этому поводу Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 июля 2005 г. N 8-П отметил, что включение положений, регулирующих такие отношения, "в специальные законы, каковыми являются федеральные законы о федеральном бюджете на очередной год, приводит к тому, что механизм исполнения соответствующих судебных решений не опирается на стабильную правовую основу, чем нарушается принцип верховенства права, включающий в качестве обязательного элемента правовую определенность" (п. 3.2 Постановления).

Это важный вывод, который законодателю следовало бы учесть в целях недопущения нарушения прав заинтересованных лиц на доступ к правосудию и впредь не допускать принятие подобных нормативных актов.

Изложенным, естественно, проблемы доступа к правосудию в стадии исполнения судебных постановлений не исчерпываются. В настоящее время, как уже отмечалось, они активно обсуждаются в процессе работы над проектом Исполнительного кодекса РФ и, надо полагать, многие из них будут решены.

Самым же главным в этом вопросе представляется то, что государство, от имени которого выносятся судебные решения, должно делать все для него возможное к их исполнению, независимо от того, кто по ним является должником, а кто - взыскателем; в тех же случаях, когда должником оно является само, - подавать пример добросовестного исполнения судебных решений, не чиня препятствий осуществлению правосудия.

## ВЫВОДЫ

1. Несмотря на то что в ходе судебной реформы сделано много для совершенствования правосудия, превращения суда в независимый орган государственной власти, призванный обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, судебную реформу нельзя считать завершенной, поскольку многие проблемы, затрудняющие реализацию заинтересованными лицами права на судебную защиту, не решены.

2. Единой судебной системы в Российской Федерации, несмотря на указание об этом в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации", нет, что создает проблемы в обеспечении равного доступа всем заинтересованным лицам к правосудию и единства судебной практики.

3. Устройство системы судов общей юрисдикции не является адекватным сложившейся обстановке и требованиям, вытекающим из Конституции РФ, принципов и норм международного права, в связи с чем оно нуждается в дальнейшем реформировании.

4. Возникающие в связи с устройством судебной системы проблемы разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также другие проблемы правоприменения в этих судах вызывают потребность в создании единого органа, который разрешал бы спорные вопросы применения и толкования норм права в целях обеспечения единства судебной практики во всей судебной системе Российской Федерации.

Такой орган мог бы образовываться на паритетных началах Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ из числа судей этих судов.

5. Необходимо принять меры к фактическому участию граждан в осуществлении правосудия судами общей юрисдикции и реализации ими права, предусмотренного ч. 5 ст. 32 Конституции РФ, поскольку в результате реформы они практически устранены от рассмотрения дел.

6. Законодательство, регулирующее отдельные виды судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, содержит много принципиальных и неоправданных различий, ставящих участников разбирательства дел в судах, в нарушение ст. 19 Конституции РФ, в неравное положение перед законом и судом.

7. Необходимо принять дополнительные меры к улучшению организации работы судов первой и второй инстанций и надлежащему обеспечению их деятельности.

8. Представляется полезным, ускоряющим судебные процедуры расширение действия принципа письменности по тем делам, в которых решаются вопросы права и нет спора о фактах.

9. Необходимо производство в суде второй инстанции (по отношению к федеральным судам), именуемое в настоящее время кассационным, преобразовать в апелляционное производство.

10. Производство по гражданским делам в принципе должно осуществляться в двух судебных инстанциях (если решение суда первой инстанции обжалуется); дальнейшее производство следует рассматривать в качестве исключительного.

Для этого суды апелляционных инстанций должны обеспечивать - в случаях обжалования судебных решений - устранение нарушений закона, допущенных судами первой инстанции.

В случаях отмены решений судов первой инстанции суды апелляционных инстанций должны быть обязаны выносить новые решения; направление дел на новое рассмотрение в суд первой инстанции следует допускать только в исключительных случаях, прямо перечисленных в ГПК.

11. Нынешнее надзорное производство, осуществляемое президиумами областных и других соответствующих им судов, необходимо преобразовать в кассационное производство, в котором суд кассационной инстанции по кассационным жалобам проверял бы только юридическую сторону дела, т.е. правильность применения закона судами первой и второй инстанций.

12. В качестве судов кассационной инстанции в системе судов общей юрисдикции необходимо создать окружные суды, которые являлись бы непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к действующим на территориях судебных округов областным и другим соответствующим им судам.

13. Рассмотрение дел и жалоб в порядке надзора следует сохранить только за Верховным Судом РФ.

Необходимо установить в федеральном законе (а лучше - в федеральном конституционном законе) условия допустимости подачи надзорной жалобы в Верховный Суд РФ, ограничив их обстоятельствами, имеющими важное значение для правосудия, общества и государства в целом (необходимостью обеспечения единства судебной практики и т.п.).

14. Исключительно важное значение имеет стадия исполнения судебных постановлений, вступивших в законную силу. Должны быть полностью исключены случаи неисполнения судебных постановлений, по которым должником является государство.

Приложения

Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 N 9-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б.

Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 23. Ст. 2890.

Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2001 N 17-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1 (ч. 2). Ст. 126.

Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 N 4-П "По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 9. Ст. 831.

Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации "О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти" в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО "Хабаровскэнерго" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3199.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. N 1.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. N 12.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. N 3.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.11.2003 N 18 "О подсудности дел, вытекающих из морских требований" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. N 1.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 N 23 "О судебном решении" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. N 2.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 N 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" (п. 9, 10, 17, 53) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. N 6.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" (п. 1,9) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. N 4.

---