

РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ (ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО)**

Вопрос о реформировании судебной системы в нашей стране со всей остротой встал в конце 1980-х гг., т.е. в годы перестройки. Уже тогда стала очевидной необходимость ее демократизации. Напомним, что в те годы гражданское судопроизводство распространялось на дела, участниками которых преимущественно были физические лица. Экономические же споры, именуемые хозяйственными, рассматривались государственными арбитражами, т.е. органами, не входившими в судебную систему СССР и состоявшими при исполнительных органах власти (Совете Министров СССР, Советах министров союзных республик, исполнительных органах власти на уровне областей, краев, автономных республик и т.п.).

В условиях наметившегося осторожного перехода от политической и экономической системы, сформированной в СССР на основе главным образом административных методов управления, к более демократической системе как в сфере политического устройства, так и экономики сложившееся в СССР столь существенное различие в формах и порядке разбирательства гражданских и хозяйственных споров не отвечало новым реалиям.

Президиум Верховного Совета СССР принял решение ликвидировать государственные арбитражи и создать параллельно действующей в стране судебной системе под руководством Верховного Суда СССР принципиально новую систему судов для разрешения экономических споров преимущественно между юридическими лицами. Наряду с системой судов, ныне называемой судами общей юрисдикции, была создана система арбитражных судов под руководством Высшего Арбитражного Суда СССР. В эту систему вошли арбитражные суды союзных рес-

* Заведующая сектором гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

** Статья подготовлена при поддержке информационно-справочной системы «КонсультантПлюс».

публик и арбитражные суды областей, краев, автономных республик и др. Полагаю, что это было одним из мудрых решений, принятых в СССР в те годы. Опыт и результаты деятельности государственных арбитражей не могли быть проигнорированы.

Именно государственные арбитражи, которые хотя и не были судебными органами, но развивались, тем не менее, в направлении максимального совершенствования процессуальной формы, в чем-то схожей с судебной, предопределили развитие в стране двух самостоятельных ветвей судебной власти¹. Таким образом, наличие двух самостоятельных ветвей судебной власти в России – результат ее исторического развития. Так сложилось.

После провозглашения Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР² начался процесс формирования в России новых и совершенствования старых органов политического и экономического руководства страной, а также судебных органов.

Первым программным документом, направленным на развитие и совершенствование судебной системы в это время, была Концепция судебной реформы в РСФСР (далее – Концепция), не утратившая силу до наших дней. Концепция была одобрена Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г. (постановление № 1801-1)³, т.е. еще до распада СССР. Это обстоятельство наложило отпечаток на содержание некоторых положений Концеп-

¹ Нельзя не вспомнить о тех спорах, которые велись в СССР по поводу правовой природы государственного арбитража. Одни ученые считали, что это суды для разрешения хозяйственных споров. Другие полагали, что госарбитражи обладают двойственной природой (с одной стороны судебной с другой – административной или управленческой). Правда, в годы перестройки авторы, придерживающиеся этих позиций, утверждали, что государственные арбитражи – детище административной системы. Лично я всегда считала и считаю, что госарбитражи осуществляли в Советском Союзе одну из функций органов управления – разрешение конфликтов и споров, возникавших в плановой экономике на межведомственном и ведомственном (ведомственные арбитражи) уровне. См., например: *Абова Т.Е.* Арбитражный процесс в СССР. М., 1986. С. 4.

² Ведомости РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

³ Ведомости РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

ции, оказавшихся неприемлемыми после распада СССР. Например, о судебной системе (в рамках СССР и входящих в него союзных республик) и правовых взаимоотношениях СССР и РСФСР. Кроме того, основное внимание в Концепции было уделено реформе в сфере уголовного судопроизводства и деятельности других правоохранительных органов, направленной на борьбу с уголовными преступлениями, о чем было прямо сказано во вступлении к Концепции. Значительно меньше внимания уделялось непосредственно судопроизводству гражданскому. Но общие задачи и направления развития судебной системы относились к обоим видам судопроизводства.

В 1991 г. был подготовлен и представлен Верховному Совету проект Закона РСФСР «Об арбитражном суде». Его принятию предшествовала острая дискуссия на заседании Комитета по законодательству о том – быть или не быть арбитражным судам. Восторжествовал разумный подход, и Комитет принял положительное решение: арбитражным судам в России быть. Руководитель Комитета С.М. Шахрай доложил об этом на заседании Верховного Совета РФ, и Закон был принят. Он просуществовал до принятия второго закона об арбитражных судах 1995 г. Тогда же, в 1992 г. увидел свет первый Арбитражный процессуальный кодекс России. Законодательные акты, относящиеся к арбитражным судам, закрепили инстанционную структуру судов: первая инстанция, вторая – кассационная (проверка законности и обоснованности не вступивших в законную силу судебных актов), надзорная (проверка законности и обоснованности вступивших в законную силу судебных актов).

Наличие в системе судов общей юрисдикции надзорной инстанции в том варианте, в котором она была предусмотрена ГПК РСФСР 1964 г. (трехступенчатый надзор), подвергалось резкой критике Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), который справедливо считал, что доступ сторон к разбирательству дела в надзорной инстанции был весьма и весьма затруднен. Аналогичным был надзор и в арбитражных судах (правда, в отличие от судов общей юрисдикции с трехступенчатым надзором, в арбитражных судах была только одна надзорная инстанция – Высший Арбитражный Суд). Но это не спасало арбитражный суд от критики ЕСПЧ.

В 1993 г. была принята принципиально новая Конституция Российской Федерации, закрепившая переход в России к иной, чем советская, экономической и политической системе, провозгласившая Российскую Федерацию – Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1). Конституцией наряду с законодательной и исполнительной властью было закреплено существование в Российской Федерации также власти судебной в виде трех самостоятельных ветвей: Конституционный Суд РФ, суды, именуемые судами общей юрисдикции, во главе с Верховным Судом РФ и арбитражные суды во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ. Конституция РФ закрепила также основные демократические принципы деятельности судов: независимость судей и подчинение их только Конституции и федеральному закону, открытость правосудия, состязательность и равноправие сторон, а также несменяемость и неприкосновенность судей.

Таким образом, на уровне Основного закона был реализован ряд предусмотренных Концепцией задач. В частности, утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной. Сформирована была и судебная система⁴.

В литературе, а также в научных дискуссиях нередко утверждается, что арбитражные суды являются специализированными судами. Впервые арбитражные суды были названы специализированными в Концепции судебной реформы 1991 г. Но законодательство о судебной системе пошло другим путем. Ни в Конституции РФ 1993 г., ни в принятом на ее основе Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации», ни в Федеральном конституционном законе «Об арбитражных судах» нет каких-либо указаний на

⁴ На пути претворения в жизнь конституционных положений оказалось немало препятствий в виде имевших, да и имеющих быть фактов давления на судей со стороны представителей законодательной и исполнительной власти как в центре, так и на местах. Бич страны – коррупция не обошла и судебский корпус. Об этих и иных проблемах будет сказано далее.

наличие в судебной системе страны специализированных судов, осуществляющих правосудие посредством гражданского судопроизводства.

О несогласии с такой постановкой вопроса я уже высказывалась⁵.

Поскольку прилагательное «специализированный» все же крепко приросло к арбитражным судам, кратко повторю свои аргументы.

В Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» сказано, что специализированные суды учреждаются путем внесения изменений и дополнений в Закон о судебной системе в РФ, а их полномочия, порядок образования и деятельности устанавливаются федеральным конституционным законом. Однако какие-либо изменения подобного рода в федеральном конституционном законе о судебной системе не вносились. Арбитражные суды и по Конституции РФ, и по Федеральному конституционному закону о судебной системе, и по Федеральному конституционному закону «Об арбитражных судах» были и есть самостоятельной ветвью судебной системы страны наряду с конституционными судами и судами общей юрисдикции. В Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено также, что специализированные суды создаются в системе судов общей юрисдикции. Но, как известно, арбитражные суды в эту систему не входят.

Специализированный характер арбитражных судов обосновывается также положением ГПК РФ о том, что суды общей юрисдикции в соответствии с Кодексом рассматривают в порядке гражданского судопроизводства все дела, за исключением тех, которые отнесены к ведению других органов. Но это положение относится только к одному виду производств – исковому. Что касается дел, которые рассматриваются в рамках других производств (дел, возникающих из публичных отношений, дел, рассматриваемых в порядке особого производства), то суды общей юрисдикции рассматривают только те дела, которые прямо

⁵ См., например: Арбитражный суд в судебной системе России // Государство и право. 2000. № 9.

отнесены к их компетенции законом, точно так же как и арбитражные суды. Арбитражные суды обладают не специальной, а общей компетенцией по разбирательству отнесенных к их ведению гражданских и иных дел посредством гражданского судопроизводства.

Может возникнуть вопрос, имеет ли какое-либо практическое значение эта дискуссия. Прежде всего, хотела бы отметить, что чистота теоретического подхода сама по себе имеет значение. Без верной теории сложнее путь к верной практике. В настоящее время этот вопрос имеет и практический аспект. Экономические споры становятся все разнообразнее. Растет их количество. Возникает потребность в углублении специализации рассматриваемых споров. Сосредоточение судебных составов на рассмотрении определенной категории дел, например налоговых, дел о несостоятельности (банкротстве), об исключительных правах и т.п., становится недостаточно. Но если арбитражные суды сами являются специализированными, то создавать под эгидой Высшего Арбитражного Суда РФ специализированные подразделения или суды не представляется возможным, несмотря на имеющуюся потребность в их создании⁶. Кроме того, препятствием к этому являются и те положения Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», о которых говорилось выше.

Таким образом, в настоящее время в судебной системе России, обеспечивающей осуществление правосудия посредством гражданского судопроизводства, нет специализированных судов. Судебная система состоит из общих судов. Одни из них именуются судами общей юрисдикции⁷, другие – арбитражными судами. Все суды выступают в качестве равных звеньев судебной системы страны, обладающих соответствующей широкой

⁶ Об этой проблеме говорил Председатель ВАС РФ А.А. Иванов на международной научно-практической конференции, которая состоялась в г. Самаре 23–24 апреля 2010 г.

⁷ Представляется, что это название обусловлено не тем, что районные суды и судебные коллегии по гражданским делам рассматривают в исковом производстве все гражданские дела, за исключением тех, которые отнесены законом к ведению других органов, а разрешением этими судами как гражданских, так и уголовных дел.

компетенцией по рассмотрению гражданских, административных и иных дел.

Если появится настоятельная потребность создать в системе арбитражных судов специализированные суды, то для этого прежде всего потребуется внести соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации, предусматривающие возможность создания таких специализированных подразделений или судов в системе арбитражных судов.

После принятия Конституции РФ работа по реализации оставшихся актуальными положений Концепции продолжалась.

22 ноября 1994 г. первый Президент России Б.Н. Ельцин издал Указ «О мерах по реализации Концепции судебной реформы в Российской Федерации». В этих целях был образован Совет по судебной реформе при Президенте РФ. Впоследствии данный Совет был переименован в Совет по вопросам совершенствования правосудия (Указ Президента РФ от 14 октября 1997 г. № 1115), действующий и в настоящее время.

Актуальными оставались и остаются такие поставленные Концепцией задачи, как защита и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве; повышение уровня материально-технического обеспечения судов, а также материального, бытового и социального обеспечения работников правоохранительных органов; обеспечение достоверности и повышение доступности информации о деятельности правоохранительных органов, судебно-правовой статистики.

Через 10 лет после принятия в России Концепции и с учетом накопившегося опыта деятельности судов был принят ряд документов о дальнейшем развитии сложившейся в стране судебной системы. Это, прежде всего, утвержденные постановлениями Правительства РФ Федеральные целевые программы развития судебной системы России на 2002–2006 и на 2007–2011 годы (далее – Программы). В Программах продолжено воплощение в жизнь актуальных для данного периода идей Концепции, а также поставлено много новых задач и направлений судебной реформы, соответствующих потребностям страны на предусмотренном Программами отрезке времени.

За период, прошедший после обнародования Концепции и принятия Программ, в России было много сделано. Как уже указывалось, Конституция РФ закрепила в качестве одной из ветвей власти – власть судебную, осуществляемую судами общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ и арбитражными судами во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ. В Основном законе страны сформулированы важные принципы, распространяющиеся на все виды судопроизводств, основные права граждан и право на их защиту судом, в том числе судом присяжных.

На основе Конституции РФ приняты федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» (1996 г.), «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (1995 г.), а также Закон РФ «О мировых судьях в Российской Федерации» (1992 г.); Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (1992 г.). Приняты АПК 1995, а затем 2002 г., а также ГПК РФ 2002 г. и другие важнейшие федеральные законодательные акты в сфере осуществления правосудия. Создан судебный департамент при Верховном Суде РФ, появились и другие формы судейского сообщества. Систематически созываются съезды судей, рассматривающие важные для развития судебной системы вопросы⁸.

Улучшилось материально-техническое обеспечение судов, а также материальное, бытовое и социальное обеспечение судей. Построены новые престижные здания для судов общей юрисдикции и арбитражных судов в Москве и ряде других городов России. Много сделано для доступности информации о деятельности судов для населения страны. В особенности через Интернет. Широко публикуются как в периодической печати, так и на соответствующих сайтах судов материалы судебной практи-

⁸ О том, что было сделано государством в рамках Программы развития судебной реформы на 2000–2006 гг. для судов общей юрисдикции, обстоятельно проанализировано в статье Ю.В. Доценко «Развитие судебной реформы в России как условие эффективности системного подхода к организационному обеспечению деятельности федеральных судов общей юрисдикции» (Администратор суда. 2006. № 1). Предусмотренные Программой на 2000–2006 гг. мероприятия были выполнены также и в отношении арбитражных судов.

ки, в особенности решений и иных постановлений высших судебных органов. Сделано и многое другое.

Все это так. Но еще остаются нерешенными многие вопросы, связанные, в частности, с качеством российского правосудия и принимаемыми судами решениями, постановлениями и другими судебными актами. Требуется приложить немало усилий для того, чтобы наш суд был признан прежде всего народом страны как истинно независимый и справедливый. Остановлюсь главным образом на тех задачах и направлениях реформы судебной системы, которые относятся к близкому мне гражданскому судопроизводству.

Повышение качества и уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организации правосудия стало основной целью Программы развития судебной системы на 2007–2011 годы.

Поставлены следующие задачи:

обеспечение открытости и прозрачности правосудия;

повышение доверия к правосудию, в том числе путем повышения эффективности и качества рассмотрения дел; создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности;

обеспечение независимости судей;

повышение уровня исполнения судебных решений.

Остановимся на некоторых из них.

Прошло почти 3,5 года с момента принятия Программы. Что-то, конечно, сделано. В особенности в сфере открытости правосудия. Информация о рассмотренных делах и принятых решениях и других судебных актах, об органах судейского сообщества (советах судей и квалификационных коллегиях) публикуется на сайтах судебных органов. Принимаются меры по обеспечению электронного документооборота и иные современные методы информации. В общем, работа ведется. Но еще многое предстоит сделать. Желательно еще установить более тесные связи и взаимопонимание между судами и средствами массовой информации. По возможности показывать по телевидению наиболее важные и принципиальные для страны судебные процессы (хотя в том кратком режиме времени, в котором они проходят, – это едва ли осуществимо).

Что касается независимости судей и обеспечения повышения доверия к правосудию, то это самые трудные задачи. Прошло почти 20 лет со времени принятия Концепции, а мы все еще говорим и говорим о необходимости обеспечения реализации этих важнейших основных начал правосудия.

Независимость судей. От кого? Прежде всего от представителей законодательной и исполнительной власти в центре и в особенности на местах. Но давление на судей продолжается. Как этому противостоять? Одна из мер, используемых для противостояния, – отсутствие реакции со стороны судей. Прописная истина – решения принимать исключительно на основании закона и обстоятельств дела и публиковать их для всеобщего обозрения. Когда такая практика станет повсеместной, давление если и не прекратится, то во всяком случае уменьшится⁹.

В соответствии с Конституцией независимость судей предполагает их независимость также от лиц, участвующих в деле. В особенности от сторон. Но не сходят со страниц печати обвинения судей в коррупции, взяточничестве. Об этом говорится даже в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. Не помогают ни увеличение заработной платы судей, ни решение иных социальных проблем. Прежде всего следует ужесточить наказание тех, кто дает или передает взятки. Взятничество – процесс двусторонний. Необходимо искоренять это зло не только путем наказания судей. Разговоров о коррупции в судебной системе много. Но лиц, причастных к данному тяжкому преступлению, выявляется очень мало. Нужна атмосфера нетерпимости к этому злу везде. В органах управления, в государственных учреждениях, бизнесе, правоохранительных органах. Вести соответствующую работу систематически, включая помощь психологов. В сознании судей и работников аппарата судов необходимо культивировать не страх перед наказанием, а отвращение к коррупции.

Для достижения цели и решения задач Программы до 2011 г. необходимо, в частности, совершенствовать судоустройство.

⁹ Конечно, меня могут заподозрить в наивности. Есть случаи, когда такие поступки судей не получали одобрения со стороны более высокого начальства. Судьи могли пострадать и даже страдали. Но это все же единичные, хотя и весьма печальные случаи.

В особенности применительно к судам общей юрисдикции. Нельзя сказать, что здесь ничего не сделано. Прежде всего, появился институт мировых судей. Введен в судах общей юрисдикции принципиально новый институт апелляции для обжалования решения мировых судей. Апелляционными по отношению к мировым судьям стали районные суды. Существенно изменен порядок обращения граждан и юридических лиц в надзорные инстанции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Есть и иные позитивные изменения.

Кардинально изменилась структура арбитражных судов. В настоящее время расположенные на территории субъектов Федерации федеральные арбитражные суды являются судами только первой инстанции. Возникли 19 межрегиональных апелляционных судов. Надзорная инстанция в арбитражных судах – единственная. Ею является Президиум Высшего Арбитражного Суда. Такое предусмотренное Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» построение сближает российскую систему арбитражных судов с зарубежными судами.

К сожалению, суды общей юрисдикции до сих пор не имеют современного закона об их устройстве. В настоящее время подготовлен проект федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». К сожалению, он мало что меняет в действующей модели устройства этих судов, поскольку имеющиеся в нем новеллы вносятся в инстанционную систему в рамках ныне существующих судов, что не представляется правильным. Да и само решение в законопроекте инстанционной проблемы вызывает возражения.

Судами первой инстанции являются мировые судьи и районные суды, разрешающие уголовные и гражданские дела. Все дела, кроме дел, отнесенных законом к ведению других судов, разрешают районные суды. Но еще немало дел по первой инстанции, возникающих в основном из публичных правоотношений, рассматривают областные, краевые суды, суды республик и другие суды этого уровня (в дальнейшем суды субъектов РФ), а также соответствующие судебные коллегии Верховного Суда РФ. Представляется, что эта подсудность, именуемая родовой, нуждается в пересмотре в целях сосредоточения в районных су-

дах действительно всех дел, кроме отнесенных в значительно меньшем количестве к компетенции других органов.

Следующая ступень – суды субъектов РФ. Здесь «под одной крышей» предполагается разместить три инстанции. Первая инстанция – судебная коллегия по гражданским делам, рассматривающая отнесенные к ее компетенции гражданские дела, вторая – апелляционная (взамен кассационной), осуществляющая пересмотр дела, по которому принято не вступившее в законную силу решение районного суда, и третья – кассационная, рассматривающая жалобы и представления на вступившие в законную силу решения и определения судов первой инстанции, мировых судей и апелляционной инстанции.

Есть уже негативный опыт сосредоточения различных инстанций в одном и том же суде под руководством одного и того же председателя – опыт арбитражных судов. Сейчас все апелляционные арбитражные суды действуют самостоятельно и, как показала судебная практика, более эффективно.

В соответствии с проектом в судах общей юрисдикции в качестве апелляционной инстанции сохраняется районный суд по отношению к решениям, принимаемым мировыми судьями. В литературе справедливо обращено внимание на то, что мировой и районные судьи наделены законом одинаковым судьейским статусом. Поэтому возложение на районные суды функций вышестоящей инстанции этому статусу не соответствует¹⁰ и ставит мировых судей в неравное положение по сравнению с судами районными. Институт мировых судей обслуживает интересы населения ничуть не меньше, чем районные суды.

Вышестоящей по отношению к мировым судьям должна быть та же апелляционная инстанция, что и для районных судов. Можно предположить, что в основе сохранения статус-кво сыграл роль большой объем жалоб на решения мировых судей, с которым новая инстанция (апелляционная) может не справиться. Значит, возможно, следует изменить соотношение количества дел, рассматриваемых районными и мировыми судьями, но не

¹⁰ См.: *Трофимова М.С.* О новых апелляционных инстанциях, предложенных Президентом Российской Федерации в послании к Федеральному Собранию РФ (на примере осуществления правосудия по гражданским делам) // Российская юстиция. 2010. № 2.

исходить из далекого от реальной жизни «принципиального» подхода.

Точно так же представляется неправильным положение проекта закона о судах общей юрисдикции, касающееся кассационных инстанций. Предполагается возложить функции кассационной инстанции на президиумы Верховных судов субъектов Федерации и судебные коллегии Верховного Суда РФ.

Правда, в результате подобных преобразований надзорной будет только одна инстанция – Президиум Верховного Суда РФ. Но это достоинство проекта закона не может оправдать введение двух апелляционных и двух кассационных инстанций. Получается, что каждое дело, как и сейчас, должно будет пройти пять инстанций в случае несогласия стороны с судебными актами четырех инстанций. Поскольку кассационные инстанции вправе возвращать дела на новое рассмотрение в соответствующие нижестоящие суды, дела, как и прежде, будут подолгу перемещаться из одного суда в другой. Об определенности в отношениях сторон также говорить не приходится.

Если закон будет принят в варианте, представленном в Государственную Думу, то ничего не изменится в отношении к системе наших судов со стороны Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге. ЕСПЧ не признает столь многоступенчатую инстанционную систему и, как прежде, будет принимать к рассмотрению жалобы, поданные после вступления решения в законную силу, т.е. после теперь уже апелляционной инстанции.

Есть еще и другие не менее важные вопросы. Среди них вопрос о так называемом административном судопроизводстве в рамках гражданского и арбитражного процессов.

В числе нововведений в проекте федерального конституционного закона о судах общей юрисдикции предлагается создание в Верховном Суде РФ самостоятельной судебной коллегии по административному судопроизводству. Создание подобной коллегии в судах субъектов Федерации, тем более в районных судах, не планируется.

О наличии административного судопроизводства в рамках судебной процедуры арбитражных судов упоминается в АПК РФ 2002 г.

В ходе обсуждения в Комиссии Государственной Думы по проекту АПК РФ. автор этих строк возражал против признания порядка рассмотрения дел в новом для арбитражного процесса самостоятельном производстве по административным и иным публичным делам административным судопроизводством. Эти возражения во внимание приняты не были.

В числе основных мотивов сторонников административного судопроизводства в арбитражном процессе было одно из постановлений Конституционного Суда РФ, в мотивировочной части которого отмечалось наличие в арбитражном процессе административного судопроизводства, под которым в данном постановлении по всей вероятности понималось разбирательство дел по признанию незаконными актов государственных органов. Но нельзя же считать в законотворчестве обязательной к исполнению фразу, вырванную из контекста постановления Конституционного Суда РФ, никак не влияющую на принятое в итоге постановление суда. Оно было бы таким же и без этой фразы. Мне уже приходилось неоднократно об этом писать¹¹. Приходится вернуться к этому вопросу, так как теперь уже не только Высший Арбитражный Суд РФ, но и Верховный Суд РФ вводят понятие «административное судопроизводство» в практику своей деятельности. Между тем это совсем не обязательно даже при формировании в Верховном Суде РФ отдельной судебной коллегии по административным делам.

В соответствии с Конституцией РФ суды общей юрисдикции осуществляют судебную власть посредством уголовного судопроизводства в уголовной процессуальной форме, установленной УПК РФ и посредством гражданского судопроизводства в гражданской процессуальной форме, установленной ГПК РФ.

Арбитражные суды осуществляют судебную власть посредством гражданского судопроизводства в арбитражной процессуальной форме, установленной АПК РФ.

Что касается административного судопроизводства, то хотя оно названо в Конституции РФ в качестве самостоятельного ви-

¹¹ См., например: *Абова Т.Е.* Виды производств в арбитражном процессе // АПК и ГПК 2002. Сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 77–89.

да судопроизводства, но пока еще нет ни административных судов, ни регулирующего их деятельность административного процессуального кодекса, и неизвестно будут ли они.

Представители науки гражданского процессуального права (во всяком случае, их подавляющее большинство) всегда отстаивали единство гражданской процессуальной формы для разбирательства дел независимо от видов производств.

Сущность гражданской процессуальной или арбитражной процессуальной форм, являющихся процессуальной категорией, установленной для разбирательства любых отнесенных к ведению судов дел, не находится и не может находиться в прямой зависимости от характера материального права (гражданского, семейного, трудового, административного, земельного и др.), защищаемого в названных формах. Деление на виды производства связаны со спецификой порядка разбирательств соответствующих категорий дел, но никак не формы, в которую облакается это разбирательство¹².

В ГПК РФ 2002 г. (как в ГПК РСФСР 1964 г.) и АПК РФ 2002 г. выделены отдельные виды производств. Но так же как и в прежние годы, деление на производства в ГПК и АПК означает структуризацию гражданских и арбитражных процессуальных норм в зависимости от специфики предмета (материально-правового) рассматриваемого дела, но в рамках единой гражданской процессуальной и единой арбитражной процессуальной форм.

Нельзя не обратить внимания на то, что структуризация процессуальных норм в АПК РФ 1995 г. (и ранее действовавшем АПК РФ 1992 г.) была иной, чем в ныне действующем АПК РФ

¹² В ГПК РСФСР 1964 г. также были предусмотрены отдельные виды производств: исковое производство, производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, особое производство, но в рамках единой гражданской процессуальной формы. Правда, представители науки административного права раньше полагали, да и сейчас полагают, что производство по делам, возникающим из административных отношений, есть часть административного процесса, понимаемого ими довольно широко, шире, чем границы судопроизводства, установленные Конституцией РФ. Но это предмет для отдельного разговора за пределами данной статьи.

2002 г. Согласно АПК 1995 г. арбитражные суды рассматривали экономические споры, к которым относились споры, возникающие из гражданских, административных и иных правоотношений. Арбитражные суды рассматривали и иные дела – дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение; дела о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан. В АПК 1995 г. отсутствовала терминология «производство» к рассматриваемым арбитражными судами отдельным группам дел. Термин «производство» применялся только при инстанционном подходе (производство в суде первой инстанции, производство в суде апелляционной инстанции и т.д.). По существу же, и в арбитражном процессе, установленном АПК 1965 г., отдельные виды производств существовали, первое из которых (по разрешению экономических споров) было не чем иным, как исковым производством. Производство по установлению юридических фактов – по существу являлось особым производством, осуществляемым также в рамках единой арбитражной процессуальной формы.

Должна с удовлетворением отметить, что аналогичный подход к виду судопроизводства (гражданскому) и процессуальной форме (гражданской процессуальной или арбитражной процессуальной), в рамках которой независимо от вида производства осуществляется разбирательство дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, высказан профессором Г.А. Жилиным, судьей Конституционного Суда РФ¹³.

Обеспечение качества правосудия невозможно, как это ни покажется парадоксальным, без увеличения сроков на рассмотрение дел в судах и снижения нагрузки на судей. ЕСПЧ обвиняет нас в длительных сроках на рассмотрение дел, потому что у нас сложная инстанционная система, позволяющая делу гулять снизу вверх и сверху вниз иногда по несколько раз. Сроки рассмотрения дел у нас слишком низкие, по весьма сложным делам судьи в эти сроки не укладываются и не могут уложиться. Отсюда спешка, которая никогда не была полезна качеству.

¹³ См.: Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам. Актуальные вопросы. М., 2010. С. 24–25.

Большая ежедневная нагрузка на судей, в особенности в больших городах, приводит к тому, что подлинно состязательных процессов становится все меньше и меньше. О какой состязательности может идти речь, если у судьи более 10, а то и 20 гражданских дел в день заседания.

И это, по моему мнению, один из главных пороков судебной системы. Необходимость уменьшения нагрузки на судей Программой предусмотрена. Но пока еще не видно, чтобы что-либо существенно менялось к лучшему.

Наличие в стране двух самостоятельных структурно обособленных систем, осуществляющих правосудие посредством гражданского судопроизводства, приводит к некоторым издержкам. В их числе вынесение порой противоречащих друг другу решений по однородным делам, разногласия между судами по поводу подведомственности отдельных дел. Есть мнение, что это свидетельствует о необходимости объединения двух систем в одну. Однако подобную головную боль, к тому же представляющую собой редко встречающееся явление, нужно решать не путем отсечения головы, а путем лечения головной боли. Недавно были внесены изменения в ст. 12 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Добавлена норма, закрепляющая право Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ проводить совместные заседания. Такие заседания уже давно на практике проводятся. Но теперь они получили легальную основу. Представляется целесообразным расширить круг вопросов, рассматриваемых на совместных заседаниях Пленумов, включив в этот круг принятие совместных решений по тем болезненным вопросам, о которых говорилось выше.

11. Есть еще один важный вопрос – об исполнении судебных решений. По закону органы исполнения решений не входят в систему органов правосудия. Они подчинены власти исполнительной – Минюсту России. Следовательно, осуществление правосудия завершается принятием окончательного судебного акта, т.е. вступившего в законную силу. Но ведь это нонсенс. Если решение не исполняется, то все то, что предшествовало его вынесению, теряет всякий смысл.

Нельзя не учитывать также позицию ЕСПЧ. Этот суд нередко наказывает Россию за волокиту с исполнением судебных решений или за их неисполнение, оценивая подобную ситуацию как незавершенность осуществления правосудия в рамках судебной системы. По большому счету – это правильно. Но российские суды оказываются без вины виноватые.

Само собой, возникает вопрос, а не вернуться ли нам к признанию исполнения судебных актов самостоятельной полнокровной стадией гражданского судопроизводства. Но такое решение нельзя осуществить без возвращения в судебную систему органов исполнения решений. Практически осуществить подобную реконструкцию весьма сложно. Необходимы глубокие исследования, поскольку возврат может стать возможным только на принципиально иной, чем было раньше, основе.

*Л.Е. Лантева**

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ И ЕЕ ОТРАЖЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ

В теории правовой культуры немало дискуссионных вопросов и нерешенных проблем. Между тем попытка применить наработки теории в исследовании конкретных исторических реалий предполагает необходимость как-то определиться с некоторыми базовыми понятиями. Из всех существующих ныне определений понятия «правовая культура» наиболее продуктивным в методологическом отношении представляется то, в котором основу составляет аксиологическая сторона дела. Говоря словами Л.С. Явича, важнейшим критерием для понимания правовой культуры данного общества является «ценностная ориентация субъектов деятельности, имеющей юридическое значение». В качестве базовой ценности он называет досто-

* Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.