



**БОРИСОВА  
ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА**

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

# ОПТИМИЗАЦИЯ УСТРОЙСТВА СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ В СВЕТЕ РЕОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются варианты устройства судебных инстанций в ходе реорганизации судебной системы Российской Федерации.

*Ключевые слова: судоустройство, судебная система, суд первой инстанции, апелляция, кассация, надзор*

Откликаясь на предложение проф. В.М. Шерстюка провести широкую дискуссию о развитии судебной системы Российской Федерации в целях выработки наиболее верных путей дальнейших законодательных решений, можно предложить следующее видение проблемы.

Вступление в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ» (далее — Закон № 2-ФКЗ) свидетельствует о том, что в государстве запущен новый процесс реорганизации судебной системы. Указанный Закон предусматривает создание высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, в том числе и делам в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. ВАС РФ упраздняется. Вопросы осуществления правосудия, отнесенные к его ведению, передаются в юрисдикцию вновь образованного Верховного Суда РФ.

Следует обратить внимание на то, что вопрос о месте арбитражных судов в судебной системе России и арбитражного процессуального права в системе права обсуждался учеными-процессуалистами в 1990–2000-х гг., в результате чего сформировались две полярные точки зрения. Сторонники одной из них указывали, что формирование системы арбитражных судов, принятие АПК РФ явилось свидетельством возникновения новой отрасли права — арбитражного процессуального права<sup>1</sup>. Их оппоненты утверж-

<sup>1</sup> Шерстюк В.М. Новые положения АПК РФ. М., 1996; Он же. Новые положения третьего АПК РФ. М., 2003; Арбитражный процесс / под ред. М.К. Треушникова. М., 2011. С. 16–21; Арбитражный процесс: учеб. пособие / под ред. Р.Е. Гукасяна, В.Ф. Тараненко. М., 1996. С. 7–10; Арбитражный процесс / под ред. В.В. Яркова. М., 2003. С. 27–30; Ярков В.В. Будущее системы гражданской юрисдикции: попытка прогноза // Правоведение. 2001. № 1. С. 179.

дали, что арбитражные суды необходимо включить в общую судебную систему<sup>2</sup>, а само арбитражное процессуальное право рассматривать как подотрасль<sup>3</sup> либо как дублирующую отрасль гражданского процессуального права<sup>4</sup>.

Д.А. Фурсов, констатируя в 1998 г. отсутствие принципиальных препятствий на пути слияния двух судебных систем, сделал оговорку о том, что в силу ряда причин такое слияние вряд ли является делом ближайшего будущего<sup>5</sup>. Видимо, такое время настало. Во всяком случае, первый шаг на этом пути сделан, а потому вопрос «А дальше что?», поставленный В.М. Шерстюком, становится сейчас весьма актуальным.

Действительно, прежде чем решать задачи процессуального характера, следует внести ясность в устройство судебной системы, поскольку «отношения между процессуальным законодательством и законодательством о судоустройстве можно охарактеризовать как отношения между содержанием и формой (процесс может осуществляться в тех судах, которые установлены законодательством о судоустройстве)»<sup>6</sup>.

Процессуальное законодательство, как представляется, должно быть единым и существовать в виде ГПК РФ, содержащего среди прочего специальные правила рассмотрения экономических (коммерческих) споров.

При этом не принципиально, сохраняются ли арбитражные суды как специализированные или нет, поскольку, по верному утверждению М.З. Шварца, «сама по себе специализация на рассмотрение тех

или иных категорий дел не означает непереносимость дифференциации процессуальной формы»<sup>7</sup>. Примером предлагаемого законодательного подхода могут служить процессуальные законы Франции, Германии.

Рассматривая возможные варианты судоустройства, надо принимать во внимание, что в настоящее время вряд ли можно обойтись без специализации как судов, так и судей.

Что предпочесть — единую судебную систему и внутреннюю специализацию судей либо единую судебную систему, включающую в себя специализированные суды?

И в том и в другом случае необходимо ответить на главный вопрос: какие суды будут выступать в качестве судов первой инстанции?

Известно, что арбитражные суды были образованы в начале 1990-х гг. на базе государственного арбитража. Причиной тому — проходившее в то время реформирование во всех сферах жизни государства и общества, которое сформировало спрос на судопроизводство по коммерческим делам, что привело к необходимости преобразования госарбитражей и вызвало к жизни новые суды, основной задачей которых и стало рассмотрение коммерческих споров. Созданная по Закону РСФСР от 04.07.1991 двухзвенная система арбитражных судов, состоявшая из судов первой инстанции (бывшие государственные арбитражи республик, краев, областей) и ВАС РФ, была дополнена сначала федеральными арбитражными судами округов (1995 г.), а затем апелляционными арбитражными судами (2003 г.). В ходе формирования системы арбитражных судов вопрос о судах первой инстанции (в отличие от инстанций апелляционной и кассационной) никогда не ставился и не обсуждался. Это была объективная реальность, данность, которую следовало принять.

Позднее, в научных публикациях и дискуссиях, констатировались различия между системами судов общей юрисдикции и арбитражных судов; специалисты обра-

<sup>2</sup> См., напр.: *Жуйков В.М.* Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 193; *Гражданское процессуальное право: учеб.* / под ред. М.С. Шакарян. М., 2004. С. 13; *Гражданский процесс: учеб.* / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 2000. С. 10.

<sup>3</sup> *Викут М.А., Зайцев И.М.* Гражданский процесс: курс лекций. Саратов, 1998. С. 29 (автор главы — И.М. Зайцев).

<sup>4</sup> *Фурсов Д.А.* Предмет, система и основные принципы гражданского процессуального права (проблемы теории и практики). М., 1998. С. 30–33; *Фурсов Д.А., Харламова И.В.* Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. 2: Гражданское судопроизводство как форма отправления правосудия. М., 2009. С. 34–35.

<sup>5</sup> *Фурсов Д.А.* Указ. соч. С. 35

<sup>6</sup> *Жуйков В.М.* Общая концепция развития процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве // Журнал российского права. 2010. № 7.

<sup>7</sup> *Шварц М.З.* Систематизация арбитражного процессуального законодательства (проблемы теории и практики применения): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 15.



щали внимание на возникающую в этой связи проблему обеспечения единства судебной практики, без решения которой «невозможно обеспечить реальный доступ к правосудию и гарантировать соблюдение конституционного принципа равенства всех перед законом и судом»<sup>8</sup>. В.М. Жуйков отмечал, что, например, различия по количеству и объему полномочий судебных инстанций отражаются на порядке рассмотрения дел и жалоб на судебные постановления в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, а расхождения по степени приближенности судов к населению влияют на обеспечение реального доступа к правосудию<sup>9</sup>. Актуальность последнего замечания постоянно возрастала по мере расширения подведомственности дел арбитражным судам, включения в орбиту их деятельности огромного количества физических лиц.

Вопрос о «снижении» уровня арбитражного суда первой инстанции не обсуждался, несмотря на то что его «местоположение» чрезвычайно важно для оптимального устройства судебных инстанций, повышения качества и сокращения сроков судопроизводства, решения вопросов сугубо процессуального характера, обеспечения гарантий защиты прав граждан и организаций.

В.М. Шерстюк полагает невозможным «спустить» первую инстанцию на районный уровень, поскольку реализация такого предложения «в настоящих условиях приведет не только к материальным затратам, но и к полной дезорганизации судебной системы». Однако мы все же предпримем попытку рассмотреть вариант с районными судами.

1. Представляется, что к подсудности районных судов можно было бы отнести экономические (коммерческие) споры, в которых хотя бы одной из сторон выступает гражданин, независимо от того, имеет ли он статус предпринимателя или нет. Такое решение позволило бы уравнивать права граждан на реальный доступ к правосудию.

Территориальное приближение судов к гражданам-предпринимателям также важно с точки зрения обеспечения реализации положений Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого

и среднего предпринимательства в Российской Федерации», успешного выполнения федеральной и региональных программ поддержки и развития малого и среднего бизнеса<sup>10</sup>. Государство стремится создать благоприятную экономическую среду для предпринимательства путем предоставления грантов на создание собственного дела, возмещения части затрат действующим субъектам малого и среднего бизнеса, содействия развитию молодежного предпринимательства, а также принятия других мер поддержки<sup>11</sup>. Результаты этих мероприятий окажутся более успешными, если субъекты малого и среднего бизнеса будут уверены в том, что в случае возникновения коммерческого спора у них не возникнет в первую очередь проблем организационного характера, связанных с территориальным расположением суда. Исходя из этого предложение о задействовании районных судов в качестве судов первой инстанции по рассмотрению коммерческих споров становится еще более привлекательным.

Необходимо ли создавать районные арбитражные (экономические) суды? На первый (поверхностный) взгляд ответ может быть отрицательным. Районными судами в 2012 г. было рассмотрено с вынесением решения 2 млн 810 тыс. дел, что составило 80,7% от числа дел, оконченных производством (3 млн 480 тыс.). Арбитражными судами за тот же период было рассмотрено 1 млн 409 тыс. 545 дел. Среднемесячная нагрузка на одного судью районного звена (наряду с уголовными делами, делами об административных правонарушениях) составила 18,3 дела. Нагрузка же на одного члена суда в арбитражных судах субъекта Российской Федерации составила 66 дел<sup>12</sup>. Узнав количество и структуру рассмотренных арбитражными судами дел с участием граждан, можно будет понять, следует ли создавать специализированные судебные звенья на уровне района

<sup>10</sup> Подробнее см.: Федеральный портал малого и среднего предпринимательства. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://smb.gov.ru>. (дата обращения: 20.02.2014).

<sup>11</sup> См. там же.

<sup>12</sup> Подробнее см.: Таблица основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в 2010–2012 гг., первом полугодии 2012–2013 гг. URL: <http://arbitr.ru> (дата обращения: 20.02.2014); Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 г. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 20.02.2014).

<sup>8</sup> Жуйков В.М. Судебная реформа: проблема доступа к правосудию. М., 2006. С. 23.

<sup>9</sup> Там же.

и возможно ли рассматривать такие споры в районных судах.

Освобождение районных судов от несвойственных им функций рассмотрения дел в апелляционном порядке (при внесении некоторых обязательных изменений в данный порядок) позволит сосредоточить рассмотрение и разрешение основной массы гражданских, административных, уголовных дел в районных судах.

В ситуации такого рода потребуется ввести разделение труда судей (специализацию), а также реализовать некоторые финансово-организационные мероприятия, направленные на увеличение (вряд ли большое) штата судей и других работников суда и создание материально-технических условий для их эффективной работы.

Исходя из посылы о едином порядке рассмотрения и разрешения гражданских дел, установленном ГПК РФ, логично предположить, что следует внести изменения и в деятельность мирового судьи.

Высказываемые в доктрине арбитражного процесса предложения использовать механизмы приказного производства<sup>13</sup> теперь могут быть успешно реализованы.

Второй (апелляционной) инстанцией по отношению к районным судам и мировым судьям выступают областной и равные по компетенции суды<sup>14</sup>.

Экономические споры между организациями по первой инстанции могут по-прежнему рассматриваться арбитражными (экономическими) судами субъектов Российской Федерации. Апелляционной инстанцией для этих судов останутся апелляционные суды округов.

Существующие в настоящее время федеральные арбитражные суды округов будут выполнять функции экономических судов кассационной инстанции и рассматривать кассационные жалобы на постановления судов апелляционной инстанции (в том числе и апелляционные постановления областных и равных по компетенции судов). Такая организация судов, рассматривающих экономические (коммерческие) споры, позволит обеспечить как баланс прав и процессуальных гарантий граждан и организаций в ходе судебной защиты, так и единообразие судебной практики по спорам в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Основная система судов общей юрисдикции в таком случае состоит из мировых судей, районных судов (первая инстанция), областных и равных по компетенции судов (первая<sup>15</sup> и апелляционная инстанции).

Суды кассационной инстанции необходимо будет создавать, формируя кассационные округа. В настоящее время суды кассационной инстанции действуют в каждом из 83 субъектов Российской Федерации, следовательно, существующих в настоящее время десяти арбитражных кассационных округов явно недостаточно и их число должно быть увеличено. Суды кассационной инстанции будут рассматривать жалобы на постановления судов апелляционной инстанции и вступившие в законную силу решения областных и равных по компетенции судов.

Верховный Суд РФ будет выполнять в первую очередь задачи по обеспечению единства судебной практики, совершенствованию процесса правоприменения. Должен ли ВС РФ рассматривать дела по первой инстанции? Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» дает положительный ответ на этот вопрос. На наш взгляд, перечень таких дел следует сократить, усилив при этом процессуальные гарантии рассмотрения и разрешения Верховным Судом РФ подсудных ему дел. Такое решение позволит осуществлять проверку законности судебных решений только в порядке

<sup>13</sup> См.: *Сивак Н.В.* Упрощенное производство в арбитражном процессе. М., 2011; *Крымский Д.И.* Упрощенные производства в гражданском процессе зарубежных стран: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Брановицкий К.Л.* Современное автоматизированное приказное производство Германии и его виды // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2009. № 9.

<sup>14</sup> Подробнее см.: *Борисова Е.А.* О реформе российской системы судов общей юрисдикции // *Законодательство*. 2009. № 11.

<sup>15</sup> При сокращении перечня дел, подсудных данному суду, и усилении процессуальных гарантий защиты прав граждан и организаций представляется возможным для обжалования судебных решений сохранить кассационный и надзорный порядок, исключив апелляционное обжалование. Мотивация такого подхода — предмет отдельной статьи.



надзора путем подачи соответствующих обращений в Президиум ВС РФ. За основу изменений можно взять действующий порядок рассмотрения и разрешения дел ВАС РФ и порядок проверки его решений, признанный Конституционным Судом РФ не противоречащим Конституции РФ.

Предложенный вариант представляет собой смешанную специализацию судов. Здесь действуют арбитражные (экономические или коммерческие) суды, суды общей юрисдикции, а также соответствующие структурные подразделения судов. Плюсами рассматриваемой системы является возможность пополнения арбитражных (экономических, коммерческих) судов новым звеном районного уровня; сохранение трехуровневой системы арбитражных судов; создание окружных кассационных судов в системе судов общей юрисдикции. Очевидным недостатком предлагаемой модели судостроительства является сохранение различий между арбитражными судами и судами общей юрисдикции по количеству и объему полномочий судебных инстанций. Устранить данный недостаток можно, но это весьма затруднительно с финансовой точки зрения (формирование апелляционных судов округов — затратный во всех смыслах процесс, а вкупе с созданием кассационных судов и вовсе невозможный на сегодняшний день).

2. Если рассматривать вариант с созданием единой судебной системы с внутренней специализацией, то устройство судов будет следующим.

Первая инстанция — мировые судьи (рассматривают подсудные им в настоящее время дела плюс заявления граждан — предпринимателей и организаций о выдаче судебных приказов). Районные суды, как и в предлагаемом выше варианте, рассматривают и разрешают гражданские, коммерческие, административные и уголовные дела, отнесенные ГПК РФ к их подсудности.

Вторая инстанция для этих судов — суды апелляционной инстанции (областные и равные по компетенции суды в составе апелляционных коллегий по гражданским, административным, уголовным и экономическим делам).

Областные и равные по компетенции суды будут также действовать и как суды первой инстанции, рассматри-

вая по существу отнесенные к их ведению дела. Применительно к коммерческим спорам судам данного уровня будут подсудны споры между организациями.

В структуру областного и равного по компетенции суда войдут судебные коллегии по рассмотрению гражданских, экономических, уголовных дел и апелляционная коллегия.

Нагрузка на судей этого уровня вряд ли увеличится, так как значительная часть дел будет рассматриваться по первой инстанции мировыми судьями и районными судами. База судов данного уровня может расширяться за счет зданий и помещений арбитражных судов субъектов Российской Федерации. Судебные акты, принимаемые областными и равными по компетенции судами, будут обжаловаться в апелляционном порядке в апелляционные суды округов, формируемые на базе арбитражных апелляционных судов округов.

Третьей инстанцией станут кассационные суды округов, образованные на месте окружных федеральных арбитражных судов. При этом потребуются, как и в первом варианте, продумать вопрос об увеличении числа округов и, соответственно, судов. В кассационные суды будут обжаловаться судебные приказы и постановления судов апелляционной инстанции.

Высшей судебной инстанцией станет Верховный Суд РФ. Он будет обеспечивать в предусмотренной ГПК РФ процессуальной форме контроль единства судебной практики, а также рассматривать дела в качестве суда первой инстанции (в случае сохранения соответствующих норм родовой подсудности). Решения ВС РФ, как и в первом варианте, будут обжаловаться в Президиум ВС РФ только в порядке надзора.

Преимущества второго варианта очевидны. Система судов последовательна и логична, предполагает специализацию судей, число которых на уровне районных судов должно быть увеличено.

Характер споров, рассматриваемых судьями арбитражных судов и судов общей юрисдикции, не изменится, что позволит сохранить, а в ряде случаев и повысить качество правосудия по гражданским делам и уровень процессуальных гарантий. Не возникнет и ограничений в апелляционном обжаловании судебных актов (за исключением решений Верховного Суда РФ).

Безусловно, для решения вопроса судоустройства потребуется тщательно проанализировать статистические данные за последние несколько лет, провести серьезные финансовые расчеты, оценить существующие материально-технические возможности и реализовать многие другие меры, направленные на обеспечение оптимального для граждан и организаций, судей и работников суда, Правительства РФ устройства судебных инстанций.

Рассмотренные варианты реформирования не представляют собой целостной картины будущей систе-

мы судов общей юрисдикции (что и не ставилось целью данной публикации). Чтобы картина стала максимально полной, необходимо отразить в ней место административных судов (а они могут быть как подсистемой, так и самостоятельной судебной системой), военных судов, Суда по интеллектуальным правам. За исключением последнего, все они замыкаются на Верховном Суде РФ, что требует особой тщательности в решении вопросов о правильном распределении полномочий судов по рассмотрению и разрешению дел, проверке и пересмотру судебных постановлений.