

РЕКОМЕНДАЦИИ
специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека по теме
«Обеспечение прав человека при совершенствовании
процессуального законодательства», 26 февраля 2018 г.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) на своем специальном заседании, посвященном обеспечению прав человека в ходе совершенствования процессуального законодательства, обсудил проект Федерального закона № 383208-7 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект). В дискуссии приняли участие руководство Совета судей Российской Федерации и Федеральной палаты адвокатов, представители Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции Российской Федерации, видные ученые-правоведы, правозащитники.

По итогам обсуждения Совет принял настоящие Рекомендации.

Указанный законопроект о реформировании процессуального законодательства рассматривается иницировавшим эти меры Верховным Судом Российской Федерации как третья стадия судебной реформы, два первые этапа которой касались объединения Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации (2014 г.) и создания в системе судов общей юрисдикции структурно обособленных апелляционных и кассационных окружных судов (реализуется в настоящее время).

Между тем, ни концепция этой реформы, ни ее конкретное содержание, ни этапы реализации не были предметом обсуждения ни широкой общественности, ни независимых специалистов в области судостроительства и процессуального права, что само по себе снижает возможности системного подхода к проводимым преобразованиям, грозит несогласованностью с другими реформами, проводящимися в смежных сферах (например, связанными с концепцией реформирования адвокатской деятельности и рынка юридических услуг, а также изменениями в уголовном судопроизводстве). В свою очередь, коренное реформирование процессуальных институтов при отсутствии целостной концепции судебной реформы является неоправданным и нелогичным.

В связи с этим Совет обращает внимание на необходимость организации системной и комплексной работы по совершенствованию судебной деятельности и судебных институтов, требующей не только разработки концептуальных подходов, ориентированных на

конституционную модель правосудия, но и обсуждения этих социально значимых проблем с участием широкого круга экспертов и структур гражданского общества.

Совет полагает, что заявленные цели законопроекта – повышение эффективности защиты прав граждан и организаций, улучшение качества правосудия, оптимизация судебной нагрузки и снижение финансовых затрат на осуществление правосудия при сохранении основополагающих принципов гражданского и административного процессов – являются крайне актуальными и важными.

Относительно наиболее важных новелл законопроекта, существенно изменяющих ряд ключевых процессуальных институтов в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве и непосредственно затрагивающих реализацию прав граждан, Совет полагает необходимым рекомендовать следующее.

1. В части увеличения цены исков, рассматриваемых в упрощенном производстве

1.1. Согласно действующему закону, так называемые бесспорные дела о взыскании денежных сумм и по иным материальным требованиям, размер которых не превышает пятисот тысяч рублей, разрешаются судьей в рамках приказного производства, на которое не распространяются ни общие процедуры, ни ряд существенных принципов правосудия.

В силу этого, по мнению многих ученых, приказное производство не относится к формам отправления правосудия, и именно поэтому появление любых возражений должника против предъявленных к нему требований влечет отмену вынесенного судебного приказа и рассмотрение дела в упрощенном производстве либо в обычном (исковом) порядке.

Поскольку приказное и упрощенное производства содержат усеченный объём процессуальных гарантий справедливого правосудия (как правило, судебное заседание не проводится; в итоговых судебных постановлениях отсутствует мотивировочная часть и др.), рассмотрение дел в таком порядке допускается только по некоторым бесспорным или незначительным по цене иска требованиям.

По мнению Совета, существующий в настоящее время максимальный размер взыскиваемых по судебному приказу денежных сумм или стоимости истребуемого движимого имущества в пятьсот тысяч рублей (часть 1 ст. 121 ГПК РФ в ред. Федерального закона от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ) **является необоснованно завышенным** - такая сумма составляет практически годовой доход значительной части семей россиян.

1.2. В соответствии с предложенным Верховным Судом РФ законопроектом цену исков, рассматриваемых в гражданском процессе в порядке упрощенного производства, планируется увеличить также *до пятисот тысяч рублей*.

При невысоком уровне доходов для большинства граждан это будет означать, что их обращение в суд с целью взыскания значимых для них денежных сумм будет рассматриваться в рамках приказного либо упрощенного производства, т.е. с усеченными гарантиями правосудия и – по общему правилу – без проведения судебного заседания. Развернутый же порядок рассмотрения дела становится в такой ситуации для граждан практически невозможным, а реальное правосудие – недоступным, что не согласуется с частями 1 и 2 ст. 19, частью 1 ст. 46 и частью 3 ст. 55 Конституции РФ, а также статьей 8 Всеобщей декларации прав человека и частью 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

В связи с этим, Совет рекомендует рассмотреть возможность внесения изменения в часть 1 ст. 121 ГПК РФ, снизив максимальный размер подтверждаемых в приказном производстве требований о взыскании денежных сумм или стоимости подлежащего истребованию движимого имущества до ста тысяч рублей, а также рекомендует исключить из законопроекта новеллу об увеличении до пятисот тысяч рублей цены исков, рассматриваемых в гражданском процессе в порядке упрощенного производства.

2. В части требования обязательного высшего юридического образования для представителя стороны в процессе

2.1. В целях обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь, а также для повышения качества такой помощи законопроект предлагает закрепить в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ положение о том, что представителями в суде могут быть, помимо адвокатов, только лица, имеющие высшее юридическое образование.

Аналогичные обоснование и предложения содержатся в законопроекте № 273154-7 «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», внесенном в Государственную Думу 29 сентября 2017 г. депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым.

Между тем, закрепленное сейчас только в Кодексе административного судопроизводства РФ ограничение свободы выбора и допуска представителя в судах требованием его осуществления только адвокатом, оказывается неэффективным по ряду причин.

2.2. При принятии КАС РФ не была учтена цель судебного представительства в судопроизводстве по неуголовным делам, которая состоит не только в оказании квалифицированной помощи, но и в необходимом содействии сторонам в осуществлении их процессуальных прав и исполнении обязанностей.

Помимо этого, требование профессионального представительства в судах не учитывает современную организацию юридического образования - в частности, не решен вопрос, какое образование представляется необходимым - по программам бакалавриата, магистратуры или специалитета.

Наличие диплома также не гарантирует должный уровень подготовки, что уже привело к формированию устойчивой практики проверки отделами кадров при оформлении на работу представляемых дипломов через запросы в соответствующие вузы. При отсутствии у судов такой возможности предложенный в КАС РФ подход оказывается абсолютно неэффективен, поскольку не обеспечивает реальное повышение качества оказываемой представителем помощи, а лишь увеличивает требования к ее оплате.

2.3. На основе действующего законодательства сторона, участвующая в гражданском процессе без помощи профессионального юриста, может рассчитывать на оказание ей помощи любым дееспособным лицом, которое и не являясь юристом по образованию, может быть более осведомленным в правовых вопросах или обладающим достаточным жизненным опытом.

В то же время, значительная часть населения России сейчас не в состоянии оплачивать услуги представителя – юриста. При этом далеко не все вправе рассчитывать на бесплатную юридическую помощь. Но тот, у кого нет финансовой возможности воспользоваться услугами профессионального представителя - юриста, в случае принятия законопроекта будет вынужден вести процесс самостоятельно, в то время как другую сторону может представлять дипломированный специалист.

2.4. В данном вопросе следует учитывать также правовую позицию Конституционного Суда РФ, который в своем постановлении от 16 июля 2004 г. № 15-П признал часть 5 ст. 59 АПК РФ, исключавшую выбор в качестве представителей в арбитражном суде других лиц, кроме адвокатов или работников, состоящих в штате организаций, не соответствующей части 1 ст. 19, части 1 ст. 46, части 3 ст. 55 Конституции РФ, как нарушающей требование равенства прав граждан при обращении за судебной защитой. Следствием этого стало исключение частей 5 и 5.1 из ст. 59 АПК РФ.

Более того, возвращение в анализируемом законопроекте к вопросу о допуске в качестве представителя в суде лишь граждан, имеющих квалификацию юриста, является **прямым нарушением** содержащегося в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» законодательного запрета преодолевать позицию Конституционного Суда РФ о неконституционности лишеного Судом юридической силы законодательного регулирования путем повторного принятия акта с аналогичным содержанием.

2.5. Лицо, которому вменено в обязанность действовать в суде исключительно через дипломированного юриста и потому лишено права на свободный выбор своего представителя, вынуждено будет потратить деньги и время, чтобы найти такого специалиста - представителя (найти юридическую консультацию), оплатить его услуги, включая неоднократный

выезд в районный и областной центры (для участия в судебных заседаниях в первой и апелляционной инстанции) и т.д. Это придется осуществлять в то время, когда права человека уже, как он считает, нарушены, и когда они требуют незамедлительной судебной защиты. При этом средства, которые лицо потратит на поиск представителя до возбуждения дела, не будут покрываться возлагаемыми на проигравшую сторону судебными расходами, которые в силу прямого указания закона возмещаются лишь, если они были произведены в ходе рассмотрения дела и в связи с явкой в суд.

Несостоятельные же в финансовом отношении граждане (очевидно, что их будет немало) в такой ситуации не смогут уже обратиться за поддержкой в ведении дела к лицу, которое, не будучи юристом по образованию, все же могло бы оказать им помощь в осуществлении процессуальных прав.

2.6. При таких условиях требование для представителя иметь высшее юридическое образование не может привести к экономии усилий самого суда, сохраняющего по закону в гражданском процессе значительную процессуальную самостоятельность: в соответствии с частью 2 ст. 56 ГПК РФ суд определяет, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой стороне их надлежит доказывать, выносит эти обстоятельства на обсуждение в судебном заседании, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались, предлагает сторонам представить дополнительные доказательства, оценивает доказательства при вынесении решения и др.

Поскольку с суда не снимаются активные полномочия, требование о профессиональном представителе стороны может стать лишь дополнительным препятствием в судебной защите прав граждан.

Оптимизация судебной нагрузки и снижение финансовых затрат на осуществление правосудия никак не обеспечиваются требованием к представителю стороны иметь высшее юридическое образование.

2.7. Наконец, тотальная профессионализация судебного представительства потребует дополнительных расходов со стороны государства (на оплату труда представителей для определенных категорий населения, на обеспечение качества юридической подготовки и др.).

Введение предлагаемого в законопроекте исключительно профессионального судебного представительства, создавая дополнительные препятствия для защиты прав граждан в судебном порядке, привело бы также и к увеличению финансовых затрат государства.

Так, статистика Европейского Сообщества демонстрирует, что страны, внедрившие обязательное профессиональное представительство и связанную с этим бесплатную юридическую помощь, в итоге были вынуждены увеличить расходную часть государственного бюджета в этой сфере на 20 %.

2.8. Предлагаемая в законопроекте новелла о возможном участии в гражданском процессе наряду с юристом также иного лица в качестве поверенного (с предоставлением ему полномочия только давать пояснения по иску и получать повестки и копии судебных актов), не служит целям законопроекта и делает участие такого поверенного фактически

бессмысленным. В пояснительной записке к законопроекту нет обоснования участия поверенного в гражданском деле.

2.9. Международные нормы также не увязывают юридическую помощь в судебных процедурах с обязательностью профессионального представительства. В соответствии с закрепленным в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) правом обвиняемого в уголовном судопроизводстве защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника и согласно Основным принципам, касающимся роли юристов, принятым Восьмым конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 г.) предполагается возможность для обвиняемого обратиться к любому юристу (в том числе **к лицу, выполняющему функции юриста, не имея официального статуса такового**) за помощью для отстаивания и защиты его прав на всех стадиях уголовного разбирательства.

Соответственно, и в правовых позициях Конституционного Суда РФ, и в отражающих их коррективах законодательства уже признано, что защитником по уголовному делу наряду с адвокатом может быть «иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый» (часть 2 ст. 49 УПК РФ), а в арбитражном процессе в качестве представителей могут допускаться также не только адвокаты либо штатные сотрудники организации, но и другие лица.

2.10. Совет неоднократно рекомендовал законодательно обеспечить сохранение неадвокатских форм бесплатной правовой помощи в судопроизводстве, оказываемой в том числе специалистами правозащитных организаций, не имеющими статуса адвоката и высшего юридического образования, поскольку ограничение права свободного волеизъявления и диспозитивности в гражданско-правовых отношениях представительства не служит каким-либо конституционно одобряемым целям. В связи с этим предлагалось внести изменения в часть 1 ст. 55 и часть 9 ст. 208 КАС РФ, исключив обязательность высшего юридического образования для представителя гражданина в административном судопроизводстве.

Исходя из запрета ограничений права на судебную защиту, которые не служат достижению конституционно значимых целей, **Совет подтверждает ранее неоднократно выражавшуюся им позицию о признании правовой и социальной обоснованности оказания юридической помощи в судах не только адвокатами или специалистами с высшим юридическим образованием и рекомендует исключить положение законопроекта, допускающее к участию в качестве представителя в суде по гражданскому делу только лиц с высшим юридическим образованием.**

3. В части изменения правил извещения участников гражданского процесса

3.1. Вместо признаваемого в гражданском процессе бремени извещения судом участников процесса о месте, дате и времени рассмотрения дела законопроект предлагает возложить обязанность по поиску указанной информации на самих участников процесса. При этом документальное судебное извещение (согласно предлагаемому к статье 113 ГПК РФ изменением) заменяется на обеспечение открытости информации о движении дела через Интернет с использованием любых источников такой информации и средств связи, аналогично тому, как это имеет место в арбитражном процессе.

Между тем, нельзя отрицать объективно разные возможности доступа к информации в сети Интернет, значительно большие у юридических лиц или финансово обеспеченных физических лиц, чем у малоимущих или пожилых людей, которые чаще не умеют пользоваться ни Интернет-ресурсами, ни средствами доступа к ним. Такая возможность существенно зависит также от места проживания или нахождения лица – во многих регионах России пока еще существуют большие трудности с доступом к Интернету.

3.2. Следует учитывать и далекое от совершенства функционирование системы ГАС «Правосудие», а также официальных сайтов (порталов) судов общей юрисдикции. Во многих случаях информация в системе отсутствует либо появляется несвоевременно или по предложенным критериям поиска (например, по фамилии, имени и отчеству участвующего в деле лица) не предоставляется, несмотря на ее наличие в системе. Последнее зачастую приводит к крайней затруднительности получения сведений о рассмотрении гражданского дела, что уже является причиной нарушения ключевых прав участников процесса. Соответственно, и вменение в обязанность гражданам самостоятельного поиска информации о судебном деле в Интернет-ресурсах приведет к абсолютной оторванности правового регулирования судопроизводства от реальных условий его осуществления.

3.3. По мнению Совета, презумпция извещения лица о движении дела, независимо от того, извещено ли оно об этом реально, а лишь исходя из обеспеченности общей доступности информации в сети Интернет, существенно умаляет право на реальное извещение как одну из основных фундаментальных гарантий правосудия.

С учетом изложенного, Совет считает необоснованной и несвоевременной замену обязанности суда в гражданском процессе по извещению участвующих в деле лиц о времени и месте судебного разбирательства обязанностью самостоятельного принятия сторонами мер по получению информации о движении дела. Предлагается данную новеллу исключить.

4. В части отказа от обязательного составления мотивировочной части решения суда

4.1. Поправками в статью 199 ГПК РФ предлагается освободить судей от необходимости составления мотивированных решений по гражданским делам (за исключением отдельных их категорий, проектируемый перечень которых является исчерпывающим), предусмотрев вынесение мотивированных решений лишь по требованию участвующих в деле лиц либо по собственной инициативе суда.

В пояснительной записке к законопроекту необходимость исключения обязанности судей по составлению мотивировочной части решений аргументируется тем, что затраты на ее изготовление – на фоне незначительного количества обжалуемых судебных решений – являются неоправданными и излишними.

Данное предложение корреспондирует новой редакции части 3 ст. 329 ГПК РФ, которая также предусматривает неограниченными категориями дел и не зависящее от желания сторон право суда апелляционной инстанции не составлять мотивированное определение, если решение суда первой инстанции оставлено без изменения, при условии, что в апелляционных жалобе, представлении, отсутствуют доводы, которые не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции, и при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции не были приняты новые доказательства.

Совокупность изложенного регулирования апелляционного производства с предлагаемым в законопроекте общим дозволением не объяснять фактическую и правовую основу решения по существу дела в первой инстанции по сути завершает процесс освобождения судов в двух основных стадиях гражданского процесса от обязанности не только демонстрировать произвольный характер выводов суда по делу, но и принимать во внимание, а также оценивать доводы сторон, которые тем самым лишаются права быть заслушанными судом.

4.2. Между тем, служебная нагрузка по рассмотрению дел в судах не обосновывает такие способы экономии усилий¹. Исходя из данных Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по состоянию на 2015 год, среднемесячная нагрузка судей районного звена в России по рассмотрению гражданских дел составляла лишь 1,7 дела в день².

При таком показателе средней общероссийской судебной нагрузки предложение об отказе от обязательного составления мотивировочной части решения суда не представляется необходимым и адекватным средством для снижения объема работы в судах.

Тем более, что отказ от обязательности мотивировки решения прямо уничтожает не только гарантии судебной защиты прав участников процесса, но и, лишая судебный акт убедительности, не может способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений,

¹ Это следует и из «Предложений по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменению нормативных актов в целях их реализации», подготовленных Институтом проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге (февраль 2018 г., стр. 47),

² Конечно, это – средние показатели, которые в некоторых регионах и, в частности, в таких мегаполисах, как Москва и Санкт-Петербург, значительно выше.

формированию уважительного отношения к закону и суду, т.е. прямо аннулирует одну из задач гражданского процесса (статья 2 ГПК РФ), а также создает условия для коррупции и сокращает возможности проверки и корректировки незаконных и необоснованных судебных актов.

4.3. Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что недостаточность мотивировки судебных актов **свидетельствует об отсутствии справедливого судебного разбирательства** (постановление ЕСПЧ от 16 декабря 1992 г. «Хаджианастасиу против Греции» (Hadjianastassiou v. Greece), постановление ЕСПЧ от 11 января 2007 г. по делу «Кузнецов и другие против Российской Федерации» (Kuznetsov and Others v. Russia) и др.).

Общественный контроль за отправлением правосудия может осуществляться тоже только при вынесении обоснованного решения (п. 58 постановления ЕСПЧ от 22 февраля 2007 г. по делу «Татишвили (Tatishvili) против Российской Федерации»).

4.4. Без мотивировочной части невозможно не только понять правосудность решения в целом, но также и обеспечить выяснение ряда особых правовых вопросов, связанных с юридической силой судебного акта: а именно оценить преюдициальность установленных в решении фактов; определить внешнее тождество исков; проверить, правильно ли распределены судебные расходы; разъяснить решение в случае его недостаточной ясности; обжаловать примененную норму права в суд общей юрисдикции либо в уставной или Конституционный Суд РФ; пересмотреть решение по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

Вынесение немотивированных решений исключает и единообразие судебной практики, поскольку оно обеспечивается исходя не из резолютивной части судебных решений, а на основе анализа их мотивов.

4.5. Отсутствие мотивировки делает возможными ситуации, когда стороны будут договариваться, например, о признании иска в ущерб интересам третьего лица, которое, в свою очередь, фактически лишается возможности защитить свои права и законные интересы в суде, поскольку не знает мотивы судебного решения.

Отмена обязанности суда мотивировать судебный акт существенно умаляет возможности судебной защиты для не привлеченных к участию в деле лиц, вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом, поскольку они не могут настоять на составлении мотивированного решения, что существенно затрудняет реализацию ими права на апелляционное или кассационное обжалование.

4.6. Предусмотренное законопроектом право сторон заявить ходатайство о составлении решения в полном объеме, не опровергая изложенные выше доводы, свидетельствует об отступлении от логики процессуального закона и основанных на его требованиях обязанностях суда по осуществлению правосудия: статья 196 ГПК РФ, статья 168 АПК РФ и статья 178 КАС РФ предписывают строгую последовательность ответов

принимающего решение суда на подлежащие разрешению по делу вопросы, из которых вопрос о том, как следует разрешить дело, является последним.

4.7. Учитывая, что обязанность мотивировать решение – это важнейший антикоррупционный механизм, сдерживающий судебный произвол, отсутствие такой обязанности может привести к вынесению судом решений вопреки имеющимся обстоятельствам и представленным доказательствам. Отказ от мотивировочной части позволил бы суду, произвольно разрешая дела, в случае поступления ходатайства об изготовлении мотивов, «подгонять» их под уже оглашенную резолютивную часть решения. Нельзя не учитывать и гипотетически возможную ситуацию, когда судья, вынесший решение без мотивировочной части, может не обладать судьейским статусом к моменту, когда возникнет необходимость ее составления.

4.8. Предлагаемая новелла фактически и юридически уничтожает особый правовой статус судебного решения как акта правосудия, что не может не повлечь многие негативные правовые последствия, ставящие под сомнение его законную силу. Более того, важно подчеркнуть, что наличие в настоящее время немотивированных постановлений судей кассационной и надзорной инстанций в случае отказа в истребовании дела либо в его передаче на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной или надзорной инстанций также существенно подрывает доверие к правосудию со стороны не только участников процесса, но и общества в целом.

Совет считает категорически неприемлемым введение немотивированности решений в качестве общего правила. Возможность освобождения судьи от составления мотивированного решения по отдельным категориям дел – при обоснованном и исчерпывающем определении в законе их перечня – может использоваться только в качестве исключения.

Рекомендуя исключить новеллы, устанавливающие возможность вынесения немотивированных судебных решений судами первой и апелляционной инстанций в качестве общего правила, Совет предлагает законодательно признать, что немотивированность судебного акта является безусловным основанием для его отмены и направления дела на новое рассмотрение в связи с фундаментальным нарушением принципов справедливого судопроизводства, а также установить обязательность мотивировки постановлений судей кассационной и надзорной инстанций в случае отказа в истребовании дела либо в его передаче на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной или надзорной инстанций.

5. О возобновлении производства в силу новых обстоятельств, связанных с правовыми позициями высших судов

В ст. 392 ГПК РФ, а также в ст. 350 КАС РФ предусмотрена возможность пересмотра решений по новым обстоятельствам всех дел,

разрешенных на основе нормативного регулирования, практика применения которого впоследствии изменена постановлениями Президиума (по конкретному делу) или Пленума Верховного Суда, принимаемого на основании обобщения судебной практики. В таких случаях заявление о пересмотре решения в силу нового обстоятельства может иметь место по любому делу, в котором закон ранее был применен иначе.

Дополнительно к этому в УПК РФ предусмотрено также, что дело подлежит пересмотру в силу новых обстоятельств и в случае, если примененный судом в уголовном деле закон признан Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции, что тоже не ограничивается только конкретным делом заявителя, которое рассмотрел КС.

Логика процессуального регулирования и юридическая сила постановлений Конституционного Суда, во всяком случае, не оправдывают того, что ГПК и КАС РФ, признавая изменение практики правоприменения постановлением Верховного Суда РФ новым обстоятельством, служащим в гражданском и административном процессе основанием возобновления производства, не придают такое же значение постановлениям Конституционного Суда о неконституционности закона в отношении всех дел, разрешенных с его применением.

Для обеспечения равенства граждан перед законом и судом, а также единообразия практики применения института возобновления дел в силу таких новых правовых обстоятельств, к которым относятся изменяющие правоприменение позиции как Верховного, так и Конституционного Судов, Совет рекомендует внести соответствующие изменения в статьи 392 ГПК и 350 КАС РФ с тем, чтобы в пределах установленных законом сроков (т.е. в течение трехмесячного срока с момента опубликования постановления КС) право обратиться с заявлением о возобновлении производства по гражданским и административным делам обеспечивалось не только для лиц, ранее обжаловавших в Конституционном Суде неконституционность нормы, но и для участников процесса по другим делам, в которых имело место ее применение.

6. Другие предложения по снижению служебной нагрузки судей и совершенствованию судебных процедур

Использование предложенных наукой других вариантов оптимизации судебной нагрузки способно сохранить баланс между качественной защитой прав и свобод заинтересованных лиц и оптимальным объемом финансирования судебной системы.

Вместо изменения указанных ключевых процессуальных институтов Совет предлагает всесторонне проработать следующие меры по снижению

загруженности судебной системы и усовершенствованию судебных процедур.

6.1. Совет рекомендует расширение применения административной формы восстановления нарушенного права (так называемой «внутриведомственной апелляции») как досудебного порядка по распространенным видам споров в некоторых наиболее сложных сферах.

Помимо некоторой разгрузки судебной системы такой порядок предпочтительнее судебного в связи с более глубокой специализацией вышестоящего административного органа в сфере своей деятельности по сравнению с судом, что в ряде случаев позволяет восстановить нарушенное право более оперативно и менее затратно, прежде всего, для заявителя.

При этом, необходима самостоятельная процессуальная регламентация процедуры и стандартов рассмотрения дел: участие в деле заявителя и его надлежащее извещение, открытость и устность рассмотрения, требования к доказательствам и содействие административного органа в сборе доказательств, критерии законности и обоснованности принятого решения и др.

С учетом изложенного, **Совет полагает целесообразным рассмотреть возможности законодательного урегулирования административной компетенции и процедуры восстановления нарушенного права в качестве досудебного порядка по распространенным видам споров в сферах, требующих от правоприменителя более детальной специализации (споры, связанные с оказанием и оплатой жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, выселением и переселением; с пенсионным и иным социальным обеспечением и др.).**

6.2. Надлежащее проведение в судах подготовки дела к судебному разбирательству как одной из важнейших стадий гражданского процесса.

Продолжительность этой стадии в судах с наибольшей загруженностью сейчас нередко занимает всего 1 – 2 минуты. Причем в определениях практически никогда не отражаются фактические обстоятельства, применимые нормы права, необходимые доказательства и круг участвующих в деле лиц. В результате судьи определяют их фактически уже в судебном заседании, что вызывает по сути необоснованное отложение заседаний и порождает многомесечную волокиту.

Между тем, полноценное проведение досудебной подготовки качественно оптимизирует гражданский процесс, позволяет избежать многих случаев отмены решений, одновременно позволяет снизить количество обжалуемых решений и повысить доверие к судебной системе.

В связи с изложенным, **Совет рекомендует рассмотреть возможность законодательного закрепления в качестве цели стадии подготовки дела к судебному разбирательству «создание условий для вынесения**

законного и обоснованного решения в первом же судебном заседании». Было бы крайне важным принятие Верховным Судом Российской Федерации дополнительных мер по обеспечению всеми судами надлежащей организации процесса в данной стадии.

6.3. Установление возможности перехода из предварительного в основное судебное заседание в гражданском и административном судопроизводстве.

В целях укрепления гарантий реализации права участвующих в деле лиц на своевременное рассмотрение дела, с учетом принципов состязательности и диспозитивности, **Совет рекомендует рассмотреть возможность распространения на гражданское и административное судопроизводство положения части 4 ст. 137 АПК РФ, согласно которому:**

«Если в предварительном судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, либо лица, участвующие в деле, отсутствуют в предварительном судебном заседании, но они извещены о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия и ими не были заявлены возражения относительно рассмотрения дела в их отсутствие, суд вправе завершить предварительное судебное заседание и открыть судебное заседание в первой инстанции, за исключением случая, если в соответствии с настоящим Кодексом требуется коллегиальное рассмотрение данного дела».

6.4. Более активное вынесение судами частных определений.

Согласно статье 226 ГПК РФ при выявлении случаев нарушения законности суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах. В случае несообщения о принятых мерах виновные должностные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до одной тысячи рублей. Наложение штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о мерах, принятых по частному определению суда. В случае, если при рассмотрении дела суд обнаружит в действиях стороны, других участников процесса, должностного или иного лица признаки преступления, суд сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия.

В 2015 г. только органы прокуратуры г. Москвы подали 155 типовых исков к Департаменту городского имущества г. Москвы о восстановлении семей очередников на жилищном учете (все иски были удовлетворены). При этом по делам данной категории в 2014 – 2017 гг. судами г. Москвы не было вынесено ни одного частного определения в адрес вышестоящего органа власти о принятии мер к прекращению массовых нарушений закона и прав граждан. **Своевременное вынесение судами частных определений позволило бы снизить загруженность судов.**

Совет, кроме того, обращает внимание на незначительный размер административной ответственности за непринятие мер по частному

определению суда или по представлению судьи (статья 17.4 КоАП РФ). Сейчас это нарушение влечет лишь наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей.

В целях повышения уважения к праву и суду и упрочения государственных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина следует дифференцировать виды и увеличить размер административной ответственности за оставление должностным лицом без рассмотрения частного определения суда или представления судьи либо непринятие мер по устранению указанных в определении или представлении нарушений закона.

В данной части Совет считает целесообразным более активное использование частных определений судов в случаях выявленных ими нарушений закона, в том числе с указанием в определении – при грубых или неоднократных нарушениях – на обязательность рассмотрения полномочным органом власти вопроса о привлечении должностного лица – нарушителя к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Совет полагает также необходимым законодательно предусмотреть более крупные размеры штрафа за непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи (статья 17.4 КоАП РФ), а также другие меры, вплоть до дисквалификации должностного лица.

6.5. Увеличение размера взыскиваемых с органов власти и организаций (в том числе с их должностных лиц) судебных расходов до реально понесенных стороной, а также размера возмещения морального вреда.

Расходы на оплату услуг представителя, понесенные лицом, в пользу которого принят судебный акт, взыскиваются судом с другого лица, участвующего в деле, в разумных пределах (часть 1 ст. 100 ГПК РФ, статья 112 КАС РФ, часть 2 ст. 110 АПК РФ).

Разумными считаются такие расходы на оплату услуг представителя, которые при сравнимых обстоятельствах обычно взимаются за аналогичные услуги. При определении разумности могут учитываться объем заявленных требований, цена иска, сложность дела, объем оказанных представителем услуг, время, необходимое на подготовку им процессуальных документов, продолжительность рассмотрения дела и другие обстоятельства (пункт 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»).

Между тем, в настоящее время повсеместно распространена практика взыскания расходов на оплату услуг представителя в недопустимо низком размере, как правило, не соответствующем реально понесенным стороной расходам. То же самое касается присуждения и компенсации морального вреда.

В этой связи Совет рекомендует обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на необходимость обеспечения

соответствия размера взыскиваемых судебных расходов реально понесенным стороной, а также на обеспечение соответствия размера компенсации морального вреда характеру причиненных страданий, по крайней мере, при ее взыскании с органов власти и организаций, а также с их должностных лиц.

Настоящие рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 16 апреля 2018 г.

Председатель Совета

М.Федотов