

DOI: 10.17803/1729-5920.2024.216.11.009-020

В. В. Момотов

Верховный Суд Российской Федерации
г. Москва, Российская Федерация

Право на судебную защиту в контексте проблемы высокой судебной нагрузки в современной России: от романтизма к прагматизму

Резюме. В статье дается характеристика права на судебную защиту с точки зрения российского законодательства и предлагаются способы снижения нагрузки на судебную систему. Отмечается, что право на судебную защиту носит фундаментальный характер и налагает на государство особые обязательства, однако в условиях высокой судебной нагрузки встает вопрос об уточнении его пределов для предотвращения недобросовестного поведения в процессе, злоупотребления правом. Выражается мнение, что право на судебную защиту должно использоваться в тех случаях, когда существуют реальные противоречия между субъектами правоотношений и разрешить конфликт иным образом невозможно (в то время как в России во многих делах отсутствует реальный спор о праве). Автор обосновывает точку зрения, что следует не напрямую ограничить право на судебную защиту, а лишь ввести определенные условия его реализации. С учетом этого анализируются оптимальные правовые средства воздействия на недобросовестных участников процесса, которые злоупотребляют своими правами: необходимость возмещения судебных расходов, обязательные досудебные процедуры, пороговая сумма для предъявления иска в суд государственными органами.

Ключевые слова: право на судебную защиту; пределы конституционных прав; злоупотребление процессуальными правами; судебная нагрузка; судебные расходы; государственная пошлина; внесудебное разрешение споров

Для цитирования: Момотов В. В. Право на судебную защиту в контексте проблемы высокой судебной нагрузки в современной России: от романтизма к прагматизму. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 11. С. 9–20. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.216.11.009-020

The Right to Judicial Protection in the Context of Increasing Judicial Caseload in Modern Russia: From Romanticism to Pragmatism

Viktor V. Momotov

Supreme Court of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation

Abstract. The paper describes the right to judicial protection in the context of Russian legislation and proposes ways to reduce the burden on the judicial system. It is noted that the right to judicial protection is fundamental and imposes special obligations on the State. However, in conditions when the caseload is increasing, the question arises of clarifying its limits to prevent unfair behavior in the process and abuse of the right. The author opines that the right to judicial protection should be used in cases where there are real contradictions between the

© Момотов В. В., 2024

subjects of legal relations and it is otherwise impossible to resolve the conflict (while in Russia in many cases there is no real dispute about the law). The author justifies the point of view that the right to judicial protection should not be directly limited, but only certain conditions for its implementation should be introduced. Taking this into account, the author analyzes the most effective legal means of influencing unscrupulous participants who abuse their rights, namely: the need to recover court expenses, mandatory pre-trial procedures, the threshold amount for filing a claim with the court by state bodies.

Keywords: right to judicial protection; limits of constitutional rights; abuse of procedural rights; judicial caseload; legal expenses; court fee; out-of-court dispute resolution

Cite as: Momotov VV. The Right to Judicial Protection in the Context of Increasing Judicial Caseload in Modern Russia: From Romanticism to Pragmatism. *Lex russica*. 2024;77(11):9-20. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.216.11.009-020

В современной России важнейшим механизмом государственной защиты прав и свобод человека является право на судебную защиту, предусмотренное статьей 46 Конституции РФ. При этом, как отмечает Г. А. Жилин, понимание судебной защиты как универсального средства защиты прав и свобод в нашей стране стало складываться только в конце 1980-х — начале 1990-х гг. «До этого, — пишет ученый, — значительная часть правовых споров законодательно была исключена из судебной подведомственности и разрешалась преимущественно в административном порядке»¹. В постсоветский период, как констатирует В. М. Жуйков, «суд превратился в один из многочисленных государственных органов, на который распространялся прокурорский надзор, в носителя государственной власти, действующего самостоятельно в системе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную»².

За прошедшие несколько десятилетий, которые существенно изменили представление о судопроизводстве, в российской доктрине и судебной практике уже сложилось твердое убеждение, что право на судебную защиту занимает особое место в системе конституционных ценностей. Данное право носит фундаментальный характер и налагает на государство особые

обязательства. Это связано с тем, что оно (как и другие процессуальные гарантии, предусмотренные статьями 46–54 Конституции РФ) по своей природе призвано обеспечивать возможность беспрепятственной реализации всех остальных конституционных прав. Если бы государство не предусматривало организационного механизма, который претворяет конституционные нормы в жизнь, они неизбежно имели бы лишь декларативный характер. Именно в силу этого часть 3 ст. 56 Конституции РФ относит право на судебную защиту к группе прав, которые «не подлежат ограничению»³.

Однако в последние годы ученые отмечают определенные изменения в понимании пределов (границ) права на судебную защиту. Так, В. В. Ярков констатирует, что период «судебного романтизма» в России постепенно проходит. «В этих условиях вполне резонна постановка вопроса о пределах судебной защиты: поскольку не все заявляемые требования физических и юридических лиц подлежат правовой и, соответственно, судебной защите, следует установить своеобразную систему “фильтров” на стадии возбуждения дела, для того чтобы не загружать суды лишними делами»⁴. Расширение использования судебной формы защиты прав привело к парадоксу: чем больше

¹ Жилин Г. А. Право на судебную защиту в конституционном измерении // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 1.

² Жуйков В. М. Судебная реформа в России конца XX — начала XXI века // Вестник гражданского процесса. 2021. № 5. С. 194.

³ О сложностях при толковании ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, анализ которых выходит за рамки предмета нашей статьи, см.: Троицкая А. А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45–69; Блохин П. Д. Структура основных прав и их правомерное ограничение: российская конституционная модель // Закон. 2022. № 12. С. 14–33; Шустров Д. Г. Прирученный Левиафан: государство как объект конституционно-правового регулирования. СПб.: Алф Пресс, 2014. С. 295–297.

⁴ Ярков В. В. Разграничение предметов ведения между судами: ключевые новеллы // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 7. С. 31–37.

доступ к суду для всех, тем меньше он для каждого⁵. «Всеобъемлющий доступ к правосудию и эффективность, — указывает в связи с этим В. О. Аболонин, — оказываются несовместимыми элементами. Чем шире открываются двери в суд и чем больше дел туда поступает, тем меньше дел можно разрешить по всем предписанным законом правилам, в разумные сроки и с наименьшими затратами»⁶.

Действительно, с каждым годом становится всё более острой проблема высокой судебной нагрузки, которая является ключевым препятствием для повышения эффективности отечественного правосудия. Так, в 2023 г. российскими судами было рассмотрено более 39 млн дел по сравнению с 31,6 млн в 2018 г. и 21,3 млн в 2013 г.⁷ Мировые судьи сегодня рассматривают в среднем около 500 дел в месяц, судьи районных судов — 60 дел, судьи арбитражных судов — 170 дел⁸. Проблема чрезмерной нагрузки неоднократно обсуждалась судебским сообществом. В частности, в постановлении Х Всероссийского съезда судей от 01.12.2022 снижение судебной нагрузки было названо приоритетной целью, однако было констатировано, что, несмотря на все усилия, в период после IX Съезда число обращений в суды возросло почти на 60 %⁹.

Пределы права на судебную защиту, о которых всё чаще говорят и в судебском, и в научном сообществе, связаны прежде всего с недопущением недобросовестного поведения в процессе, использования процессуальных прав в ущерб другим лицам и обществу в целом. Данное требование имплицитно содержится в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод не должно

нарушать права и свободы других лиц. В этой норме заложено требование недопустимости злоупотребления правом, которое легитимизирует принятие законодательных мер против недобросовестных участников процесса.

Для устойчивого снижения судебной нагрузки участники споров должны осознавать, что право на судебную защиту необходимо использовать в тех случаях, когда разрешить конфликт иным образом невозможно. Как справедливо отмечает Е. А. Борисова, «ориентировать правовую систему на урегулирование споров исключительно с помощью длительного и дорогостоящего судебного механизма — это всё равно что рассматривать хирургическую операцию как единственное средство лечения болезни»¹⁰. В России же во многих делах вообще отсутствует спор о праве. Истцы нередко просто хотят быть выслушанными или даже доставить другой стороне спора лишние хлопоты. И наоборот, ответчики по многим спорам фактически не возражают против предъявленных в отношении них требований, но не считают нужным исполнять их в отсутствие исполнительного листа.

Подобное отношение к институту суда является серьезным вызовом для государства и требует совершенствования законодательства в целях борьбы с сутяжничеством. Более того, обязанность добросовестно пользоваться процессуальными правами давно получила прямое закрепление в процессуальных кодексах (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ, ч. 2 ст. 41 АПК РФ, ч. 6 ст. 45 КАС РФ). Вместе с тем, как отмечается в литературе, данные нормы «во многом являются декларативными, на практике их применение нередко осложнено необходимостью доказывания обстоятельств, составляющих субъектив-

⁵ Аболонин В. О. О развитии гражданского процесса через смену основной парадигмы // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 12. С. 40–44.

⁶ Аболонин В. О. Указ. соч.

⁷ Здесь и далее используется статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ, если не указано иное. См.: Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 09.09.2024).

⁸ Председатель Верховного Суда России Ирина Подносова рассказала о развитии судебной системы // Rutube. URL: <https://rutube.ru/video/7b86106b91e0370a819c102cbb3ee3c9/> (дата обращения: 09.09.2024).

⁹ Неслучайно в последние годы активно разрабатывается проект федерального закона о нормах служебной нагрузки судей и работников аппаратов судов. См.: Дел должно быть впрокорот // Коммерсантъ. 2023. 26 декабря. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/vs-razrabotal-zakonoproekt-o-normakh-sluzhebnoy-nagruzki-na-sudey-i-rabotnikov-apparatov-sudov/> (дата обращения: 09.09.2024).

¹⁰ Борисова Е. А. Судебное примирение в Республике Корея // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 210.

ную сторону поведения лица, участвующего в деле»¹¹.

Какие же конкретные правовые средства следует использовать в текущих условиях для воздействия на недобросовестных участников процесса? Наиболее простым вариантом кажется прямое ограничение права на судебную защиту. Но в силу особого значения процессуальных гарантий, уже отмечавшегося выше, такое решение вызывает серьезные сомнения с точки зрения его конституционности. При введении таких ограничений затрагивается существенное ядро права на судебную защиту, что дает основания говорить о его умалении, которое запрещено частью 2 ст. 55 Конституции РФ. В этом вопросе представляется обоснованным мнение М. А. Гурвича, который утверждал, что «санкцией [за] злоупотреблени[е] возможностью обращения к суду не может быть отказ в рассмотрении иска, так как это означало бы установление трудно проверяемой при принятии дела к производству предпосылки права на предъявление иска и привело бы на практике к сужению возможности получить судебную защиту, несовместимому с началами демократизма нашего процесса»¹².

В то же время, помимо собственно *ограничений* прав, в науке конституционного права выделяют *условия* их реализации. «Различие между установлением ограничений права и введением условий реализации этого права, — пишет П. Д. Блохин, — состоит в степени интенсивности правового регулирования. Если лицо лишается некоторых правовых возможностей (правомочий) в рамках гарантируемого права, то речь идет об ограничении этого права; если же лицо может реализовать такие правовые возможности, соблюдая определенные формальности, то мы имеем дело с условием (порядком) реализации права»¹³.

В качестве примера можно привести позицию Конституционного Суда РФ, который неоднократно подчеркивал, что право на судебную защиту не предполагает возможности выбора по своему усмотрению способов и процедур судебной защиты. Такие способы и процедуры определяются законодательством, и их несоблюдение может повлечь, например, отказ в принятии или возвращение искового заявления (определение от 29.09.2011 № 1185-О-О, постановление от 06.12.2017 № 37-П и др.). Таким образом, законодатель сохраняет определенную дискрецию при определении порядка реализации права на судебную защиту в текущем законодательстве¹⁴. С учетом этого следует подробнее рассмотреть некоторые институты, которые необходимо использовать для воздействия на степень загруженности судебной системы.

Прежде всего, представляется важным **усиление превентивной функции института судебных расходов**. Одним из условий реализации права на судебную защиту сегодня является необходимость уплаты государственной пошлины при обращении в суд и возмещения судебных издержек другой стороне в случае разрешения спора в ее пользу. В ряде исследований отмечалось, что в России ключевой причиной высокой судебной нагрузки является огромное количество бесспорных и мелких дел, рассмотрение которых экономически нецелесообразно¹⁵. Подобное положение непосредственно связано с дефектами в регулировании института судебных расходов. В идеальной ситуации возложение на проигравшую сторону судебных расходов предотвращает обращение потенциального истца в суд с необоснованными и явно надуманными требованиями и одновременно стимулирует потенциального ответчика добровольно исполнить требования истца или по

¹¹ Зайков Д. Е. Институт компенсации за фактическую потерю времени: некоторые проблемные вопросы правоприменения // Журнал российского права. 2023. № 11. С. 50–61.

¹² Гурвич М. А. Право на иск. М., Л. : Изд-во АН СССР, 1949. С. 127.

¹³ Блохин П. Д. Указ. соч. С. 27.

¹⁴ При этом условия реализации права при их чрезмерной обременительности могут фактически выступать в качестве ограничений (например, запределный размер государственной пошлины может сделать обращение в суд для большинства граждан фактически невозможным). В силу этого условия реализации права не могут быть произвольными и требуют контроля на предмет соответствия Конституции РФ.

¹⁵ Кашанин А. В., Малов Д. В. Мелкие и бесспорные дела в российских судах. М. : ВШЭ, 2021 ; Предложения по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменению нормативных актов в целях их реализации / В. В. Бочаров, Т. Ю. Волков, Л. А. Воскобитова [и др.]. М., 2018. С. 45–64.

крайней мере не затягивать искусственно разбирательство.

Однако в России реализация превентивной функции затруднена. Что касается государственной пошлины за обращение в суд, то ее размер по большому количеству споров вплоть до последнего времени не превышал нескольких сотен рублей¹⁶. Только недавно законодатель наконец-то сделал важный шаг для исправления ситуации с аномально низкими пошлинами. Федеральным законом от 08.08.2024 № 259-ФЗ ставки государственной пошлины были существенно повышены, а также пересмотрена дифференциация ставок пошлины для различных судебных инстанций. Теперь минимальная ставка пошлины при цене иска до 100 тыс. руб. составит 4 тыс. руб. для судов общей юрисдикции и 10 тыс. руб. для арбитражных судов, а в каждой последующей инстанции ее размер будет существенно выше, чем в предыдущей. Поправки вступили в силу 9 сентября 2024 г., поэтому пока рано делать выводы о степени влияния данной реформы на судебную нагрузку. Но с точки зрения экономического анализа права дополнительные процессуальные издержки должны стать стимулом для более ответственного пользования процессуальными правами.

Впрочем, долгожданное повышение государственной пошлины не панацея. Сегодня также остро необходимо изменить подход судов к возмещению судебных издержек, в первую очередь расходов на оплату услуг представителей. Процессуальное законодательство ограничивается нормой о том, что они взыскиваются с проигравшей стороны «в разумных пределах» (ч. 1 ст. 100 ГПК РФ, ч. 2 ст. 110 АПК РФ, ст. 112 КАС РФ). Подобная неопределенность легальной формулировки и отсутствие четких критериев принятия решения по вопросу об их возмещении приводят к тому, что суды систематически занижают размер взыскиваемых расходов. Представляется, что разумность судебных расходов должна пониматься не как сопостави-

мость с обычными расходами, а как равенство фактическим затратам, которые были понесены взыскателем *исключительно для восстановления своего нарушенного права*¹⁷.

Процессуальное законодательство содержит и некоторые другие способы противодействия процессуальным злоупотреблениям, к числу которых можно отнести компенсацию за фактическую потерю времени (ст. 99 ГПК РФ) и отнесение судебных расходов на лицо, злоупотребляющее своими процессуальными правами (ч. 2 ст. 111 АПК РФ). При этом оба института редко активно применяются судами. В первую очередь это связано с неопределенностью понятия добросовестности применительно к процессуальным правоотношениям. Кроме того, статья 99 ГПК РФ не содержит порядка определения размера соответствующей компенсации. Поэтому, как констатирует Н. А. Батурина, «ввиду отсутствия официального толкования рассматриваемой нормы судьи... предпочитают не обращать внимания на сомнительное процессуальное поведение, чтобы не ставить лишней раз судебный акт под угрозу отмены»¹⁸.

Регулирование, установленное частью 2 ст. 111 АПК РФ, является более продуманным, поскольку с недобросовестного лица взыскивается не «компенсация» (правовая природа которой до сих пор является предметом дискуссий в доктрине¹⁹), а судебные расходы. Представляется, что данная норма может использоваться по аналогии в гражданском и в особенности административном судопроизводстве, поскольку КАС РФ не предусматривает никаких последствий злоупотребления процессуальными правами (несмотря на декларирование обратного в ч. 7 ст. 45 КАС РФ).

В то же время в судебной практике необходимо конкретизировать критерии процессуальной недобросовестности, сформулированные в ч. 2 ст. 111 АПК РФ. По смыслу данной статьи недобросовестное поведение может выражаться как в злоупотреблении процессуальными правами, так и в уклонении от исполнения

¹⁶ Данная проблематика уже рассматривалась нами в отдельной публикации. См.: Момотов В. В. Экономический анализ института судебных расходов как фактора эффективности правосудия // Правоведение. 2024. № 3. С. 322–326.

¹⁷ См. подробнее: Момотов В. В. Экономический анализ института судебных расходов как фактора эффективности правосудия. С. 326–329.

¹⁸ Батурина Н. А. Некоторые причины неэффективности нормы процессуального закона о взыскании компенсации за фактическую потерю времени // Российский судья. 2022. № 6. С. 9–14.

¹⁹ Яковенко Е. В. Компенсация за фактическую потерю времени в гражданском судопроизводстве: правовая природа и проблемы правоприменения // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 5. С. 18–22.

процессуальных обязанностей. В первом случае недобросовестным следует считать такое виновное поведение лица, которое не преследует цели защиты права и обоснования своей процессуальной позиции, а направлено на достижение иных целей, которые перечислены в АПК РФ (срыв судебного заседания, затягивание судебного процесса, воспрепятствование рассмотрению дела и принятию законного и обоснованного судебного акта). Во втором случае лицо либо прямо преследует аналогичные цели, либо сознательно допускает наступление соответствующих последствий в результате своих действий (например, оставляет претензию контрагента без ответа или иным образом нарушает досудебный порядок урегулирования спора, что вынуждает другую сторону обратиться в суд²⁰). Если же лицо действовало невиновно, т.е. добросовестно заблуждалось относительно обоснованности своей процессуальной позиции, то основания для применения ч. 2 ст. 111 АПК РФ отсутствуют.

Другим перспективным направлением решения проблемы высокой судебной нагрузки является **расширение практики использования внесудебных процедур**. В одной из недавних работ мы уже обращали внимание на большой потенциал примирительных процедур и иных альтернативных способов разрешения споров (alternative dispute resolution) в вопросе снижения уровня конфликтности в обществе²¹. Их использование позволяет урегулировать конфликт на взаимоприемлемых для сторон условиях в сжатые сроки без необходимости соблюдать жесткую процессуальную форму, установленную для государственных судов.

Однако существует еще одно направление снижения судебной нагрузки, представленное административной формой защиты права. В некоторых случаях обращение к несудебным органам — обязательное требование. При этом ограничения права на судебную защиту не происходят, поскольку стороны не лишаются права на последующее обращение в суд и обжалование решения несудебного органа. Таким обра-

зом, внесудебные процедуры разгружают суды, позволяют им уделять больше внимания сложным спорам и одновременно сохраняют гарантии реализации права на судебную защиту.

Преимущества внесудебного порядка можно рассмотреть на примере института финансового уполномоченного, к которому потребители финансовых услуг обязаны предварительно обращаться при возникновении споров на сумму до 500 тыс. руб. с финансовыми организациями. С введением нового механизма защиты прав для потребителей в 2018 г. значительно сократились издержки (как временные, так и денежные), необходимые для восстановления права²².

Подача обращения требует представления лишь копии направленной финансовой организации претензии и ответа на нее (при наличии), а также копии договора с финансовой организацией (ч. 4 ст. 17 Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»). Примечательно, что закон не требует представления документов, подтверждающих размер требований потребителя, поскольку экспертиза при необходимости проводится по инициативе самого уполномоченного. Кроме того, рассмотрение обращения не требует личного присутствия спорящих сторон, т.е. осуществляется лишь на основании представленных документов (ч. 5 ст. 20 того же Федерального закона). Еще одним преимуществом рассматриваемой процедуры является ее оперативность: уполномоченный должен рассмотреть обращение потребителя в течение 15 рабочих дней, а в случае проведения экспертизы — в течение 25 рабочих дней (ч. 8 ст. 20).

Анализ статистики подтверждает, что введение обязательного досудебного порядка рассмотрения спора в данном случае оправдало себя. В 2023 г. к уполномоченному поступило 134,2 тыс. обращений потребителей и было принято 95,6 тыс. решений, в том числе 80,7 тыс. по страховым спорам. При этом финансовые организации обжаловали лишь

²⁰ См. подробнее: Якупов Т. В гражданском процессе необходим новый инструмент борьбы со злоупотреблением правом // Адвокатская газета. 2023. 8 июня. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/v-grazhdanskom-protssesse-neobkhodim-novyy-instrument-borby-so-zloupotrebleniem-pravom/> (дата обращения: 09.09.2024).

²¹ См.: Момотов В. В. Примирительные процедуры в цивилистическом процессе: законодательные новеллы и перспективы дальнейшего развития // Lex russica. 2024. № 5. С. 9–21.

²² Воронин Ю. В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Цивилист. 2023. № 6. С. 17–24.

20,9 % решений о полном или частичном удовлетворении требований потребителей²³. Ввиду такого низкого процента обжалования наблюдается резкое сокращение количества страховых споров (которые составляют основную долю нагрузки уполномоченного) в судах. Если в 2018 г. суды рассмотрели по первой инстанции 298,2 тыс. споров в сфере имущественного и личного страхования, то в 2023 г. — лишь 83,7 тыс. (снижение более чем на 70 %).

Таблица 1

**Количество рассмотренных дел
(обращений) по спорам в сфере
имущественного и личного страхования**

Год	Орган по рассмотрению споров	
	Суды общей юрисдикции (первая инстанция)	Финансовый уполномоченный
2018	298,2 тыс.	—
2019	183,7 тыс.	37,4 тыс.
2020	95,2 тыс.	98,7 тыс.
2021	88,9 тыс.	91,9 тыс.
2022	79,8 тыс.	88,2 тыс.
2023	83,8 тыс.	80,7 тыс.

Источник: данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ, данные Службы финансового уполномоченного

Приведенные данные свидетельствуют о том, что пришло время распространить позитивный опыт перераспределения нагрузки по страховым спорам и на другие категории дел (например, по долгам за жилищно-коммунальные услуги). О необходимости такого решения говорила и Председатель Верховного Суда РФ И. Л. Подносова в докладе на пленарном заседании Совета судей РФ 21 мая 2024 г.²⁴ Жилищные споры являются второй по численности категорией гражданских дел (10,9 млн дел по первой инстанции, т.е. 39,5 % гражданских дел). При этом 97,3 % таких споров — это дела о взыскании платы за жилую площадь и коммунальных платежей со средней ценой иска в размере 24,5 тыс. руб., в которых обычно отсут-

ствует спор о праве (96,8 % из них рассмотрены в порядке приказного производства). Кроме того, как отмечают А. В. Кашанин и Д. В. Малов, в данном случае «основной поток мелких дел формируется в... логике предъявления типовых требований в отношении массовых групп населения без учета перспектив взыскания, т.е. “потому что так нужно и нет других способов”»²⁵. Еще одной категорией дел, на которую, исходя из тех же соображений, могла бы быть расширена юрисдикция несудебных органов, являются пенсионные споры по искам Фонда пенсионного и социального страхования РФ. Сегодня они формируют немалую часть нагрузки арбитражных судов (198,8 тыс. дел по первой инстанции, т.е. 11,2 % дел, рассмотренных арбитражными судами), при этом в 74,6 % дел отсутствует спор о праве, а средняя цена иска составляет лишь 15,7 тыс. руб.

Верховный Суд РФ совместно с другими государственными органами уже ведет активную работу над законопроектами в данной сфере. В июне 2024 г. Министерство финансов РФ представило разработанный совместно с Верховным Судом РФ и Федеральной налоговой службой проект федерального закона, который позволил бы взыскивать задолженность физических лиц по уплате налогов и сборов во внесудебном порядке (в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей такой порядок действует с 2007 г.). Сегодня даже при отсутствии спора налоговые органы вынуждены обращаться в суд для получения судебного приказа. В результате в 2023 г. из 2 млн дел, рассмотренных в порядке административного судопроизводства по первой инстанции, 1,4 млн дел были связаны со взысканием налогов и сборов.

В случае принятия законопроекта задолженность будет взыскиваться самим налоговым органом, но, если налогоплательщик в течение 30 дней с момента уведомления об исчислении налога представит свои возражения, сохраняется обязательная судебная процедура взыскания. Кроме того, жалоба на требование об уплате задолженности или решение о взыска-

²³ Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2023 г. // Финансовый уполномоченный. URL: <https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2023-god.html> (дата обращения: 09.09.2024).

²⁴ Доклад Председателя Верховного Суда РФ Ирины Леонидовны Подносовой на пленарном заседании Совета Судей Российской Федерации 21 мая 2024 г. // Верховный Суд РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/33582/> (дата обращения: 09.09.2024).

²⁵ Кашанин А. В., Малов Д. В. Указ. соч. С. 43.

нии могут быть поданы даже после истечения соответствующего срока. При этом в настоящее время 84,1 % налоговых дел рассматриваются в порядке приказного производства, т.е. в большинстве случаев налогоплательщики не оспаривают решения налоговых органов и получение исполнительного документа является лишь технической процедурой²⁶.

Перспективным направлением повышения эффективности правосудия в России также видится полная или частичная передача функций по рассмотрению бесспорных дел нотариусам. Такая мера привела бы к масштабной разгрузке судебной системы, поскольку именно дела приказного производства составляют подавляющее большинство судебных дел. Так, в 2023 г. в порядке приказного производства было рассмотрено 23,5 млн гражданских дел (85,3 % от общего количества), 1,2 млн административных дел (60,2 %) и 340,2 тыс. арбитражных дел (19,2 %). В юридической науке уже обращалось внимание на общность исполнительной надписи и судебного приказа²⁷, поэтому данная идея заслуживает более подробного анализа.

Возможность вывода приказного производства из судебной юрисдикции связана с его особой природой, которая принципиально отличает его от искового производства. Правда, нередко приказное производство характеризуют как один из видов гражданского судопроизводства, который имеет упрощенную процессуальную форму и направлен на реализацию принципа процессуальной экономии. Но более правильным нам представляется мнение Т. В. Сахновой, которая пишет: «Судебный приказ — судебная непроцессуальная процедура, лежащая за пределами цивилистической процессуальной формы и направленная на обеспечение бесспорных

прав... [С]удебный приказ не аналог судебного решения, но, выполняя функции исполнительного документа, исполнительной юридической (не законной!) силой он обладает»²⁸. С. А. Халатов приходит к справедливому выводу, что «при отсутствии спора о праве и о фактах деятельность по осуществлению правосудия теряет свой смысл и превращается в констатацию наличия задолженности и санкционирование принудительного исполнения»²⁹.

Действительно, приказное производство не предполагает полноценного исследования доказательств, а для отмены судебного приказа достаточно немотивированного возражения должника. Своеобразие приказного производства имплицитно признается и законодателем при характеристике судебного приказа как вида судебного постановления. Несмотря на то что судебным приказом дело разрешается по существу (что является признаком решения, в отличие от определения), он отграничивается от решения с точки зрения как порядка вынесения, так и содержания³⁰. Таким образом, приказное производство не относится к деятельности по осуществлению правосудия, что открывает возможности для его перевода в число несудебных процедур.

Одним из аргументов против передачи этой функции нотариусам выступает то, что для них огромное количество дел приказного производства станет непосильной нагрузкой. Безусловно, такая масштабная реформа требует консультаций с нотариатом, но в последние годы количество исполнительных надписей и так росло стремительными темпами. В 2023 г. было совершено 985,3 тыс. исполнительных надписей по сравнению с 341,6 тыс. в 2022 г. и 27,9 тыс. в 2018 г.³¹ Но к коллапсу такой рез-

²⁶ Ведомства доработали законопроект, уточняющий внесудебный порядок взыскания налоговой задолженности // Минфин России. 2024. 2 августа. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39201-vedomstva_dorabotali_zakonoproekt_utochnyayushchii_vnesudebnyi_poryadok_vzyskaniya_nalogovoi_zadolzhennosti (дата обращения: 09.09.2024).

²⁷ Цембелев Н. Ш. Актуальные предпосылки, основания и тезисы реорганизации судебного приказного производства // Исполнительное право. 2014. № 2. С. 36–39.

²⁸ Сахнова Т. В. «Неполные» судебные процедуры в современном цивилистическом процессе // Вестник гражданского процесса. 2021. № 4. С. 37.

²⁹ Халатов С. А. Сокращение компетенции судов по разрешению бесспорных дел как фактор снижения нагрузки // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 12. С. 40–42.

³⁰ На это обращалось внимание уже в первые годы после принятия действующих ГПК РФ и АПК РФ. См.: Громошина Н. А. Упрощение процесса: всё ли сделано правильно? // Lex russica. 2004. № 1. С. 181–186.

³¹ Сведения о нотариате в Российской Федерации за 2023 г. // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/svedeniya-o-notariate-v-rossijskoj-federacii-za-2023-god/>. Статистика за другие годы представлена на том же сайте.

кий рост количества нотариальных действий не привел. Поэтому есть основания полагать, что нотариусы могут хотя бы частично принять на себя соответствующую нагрузку. Например, в Беларуси нотариату сегодня переданы дела о взыскании задолженности по оплате жилищно-коммунальных тарифов; по векселям, опротестованным в неплатеже; по начисленной, но не выплаченной заработной плате и т.д.³²

При этом следует особо отметить, что важно обеспечить высокий уровень защиты прав должников в рамках рассмотрения бесспорных требований. В случае масштабного расширения компетенции нотариусов следует предусмотреть для них обязанность предварительно уведомлять должника о поступившем требовании взыскателя и выжидать определенный срок для направления должником возражений относительно задолженности. При поступлении таких возражений исполнительная надпись не совершается, а взыскатель вправе обратиться в суд в порядке искового производства. Кроме того, за должником следует сохранить и возможность обжаловать уже совершенное нотариальное действие по его выбору в суд по месту его жительства или по месту нахождения нотариуса³³.

Наконец, еще одним способом снижения нагрузки на судебную систему является **установление пороговой суммы, при недостижении которой государственные органы не должны обращаться в суд**. Сегодня многие из них предъявляют иски, размер требований по которым не превышает нескольких тысяч (а иногда даже нескольких сотен) рублей. Никакого реального публичного интереса в таких исках не прослеживается. Публичный интерес состоит прежде всего в обеспечении стабильной и беспрепятственной деятельности судебной вла-

сти, а отнюдь не во взыскании мизерных сумм и игнорировании расходов государственного бюджета, необходимых для финансирования правосудия.

Яркий пример такого экономически нецелесообразного подхода демонстрирует дело по иску одного из региональных управлений Федеральной службы исполнения наказаний к сотруднику следственного изолятора о возмещении ущерба в размере 500 руб. Даже после того, как управлению было отказано в трех инстанциях, его представитель подал кассационную жалобу в Верховный Суд РФ (отказано в передаче для рассмотрения в судебном заседании определением судьи Верховного Суда РФ № 84-КФ24-82-К3). И к сожалению, это далеко не единичный пример³⁴.

Пороговая сумма для предъявления иска в настоящее время уже предусмотрена для налоговых (10 тыс. руб.) и пенсионных (3 тыс. руб.) споров. Однако по истечении трехлетнего срока государственный орган должен обратиться в суд независимо от суммы накопленной задолженности. Из-за данного правила после первоначального сокращения количества пенсионных споров более чем на 75 % с введением для них пороговой суммы в 2020 г. к настоящему времени оно выросло более чем в 2 раза. Средняя цена иска сначала также резко возросла, но впоследствии стала возвращаться к прежним значениям. Представляется, что если обращение в суд даже после истечения трехлетнего срока остается экономически нецелесообразным, то для бюджета выгоднее считать задолженность малозначительной и списывать ее³⁵. В противном случае положительный эффект от снижения нагрузки на суды нивелируется уже через несколько лет.

³² Корсик В. К. Исполнительная надпись нотариуса как эффективный инструмент защиты прав и интересов граждан и организаций // Вестник гражданского процесса. 2019. № 2. С. 168.

³³ Некоторые ученые полагают, что из-за отсутствия в законодательстве о нотариате аналога института подсудности и возможности обращения взыскателя к любому нотариусу более широкое применение института исполнительной надписи может привести к злоупотреблениям. Однако введение механизма предварительного уведомления должника должно решить данную проблему. См.: Фокин Е. А. О перспективах перераспределения судебной компетенции по делам приказного производства // Журнал российского права. 2023. № 7. С. 47–60.

³⁴ См. также, например: определения судьи Верховного Суда РФ № 10-КФ24-65-К6, № 77-КФ-24-168-К1, № 10-КФ23-121-К6, № 10-КФ23-138-К6.

³⁵ Предложения по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменению нормативных актов в целях их реализации. С. 51.

Таблица 2
**Статистика по спорам по искам Фонда
пенсионного и социального страхования РФ
(до 2023 г. — Пенсионного фонда РФ) в сфере
обязательного пенсионного страхования,
рассмотренным арбитражными судами по
первой инстанции**

Год	Количество дел	Средняя цена иска, руб.
2019	367,4 тыс.	6,4 тыс.
2020	88,6 тыс.	30,5 тыс.
2021	121,9 тыс.	103,4 тыс.
2022	166,6 тыс.	17,6 тыс.
2023	198,8 тыс.	15,7 тыс.

Источник: данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ

Итак, в общих чертах проанализированы три инструмента решения проблемы высокой судебной нагрузки, которые, по нашему мнению, сегодня имеют наибольший потенциал. Это 1) усиление превентивной функции института судебных расходов (прежде всего в части обеспечения полноценной компенсации расходов на услуги представителей и совершенствования механизмов ответственности за недобросовестное процессуальное поведение); 2) расширение практики использования внесудебных процедур (примирительных, административных и нотариальных) и 3) установление пороговой

суммы, при недостижении которой государственные органы не должны обращаться в суд.

Потребность в данных законодательных изменениях объясняется тем, что общая нагрузка на отечественную судебную систему продолжает увеличиваться. Ситуацию может нормализовать только пересмотр пределов права на судебную защиту, направленный на рационализацию доступа к правосудию и отказ от избыточных судебных процедур. При этом законодательные реформы должны по возможности охватывать как можно более широкий круг споров (а не приводить к снижению нагрузки лишь по отдельным небольшим категориям споров) и сохранять долгосрочный позитивный эффект (чего, например, не удалось в полной мере добиться при попытке разгрузки судов от пенсионных споров).

Следует также подчеркнуть, что в вопросе снижения судебной нагрузки необходимо учитывать важнейшую роль социокультурных факторов. В конечном итоге речь идет о формировании у граждан чувства ответственности перед государством и обществом за то, каким образом они используют право на судебную защиту, ведь у сложных проблем не бывает простых решений. Соответственно, государственная политика должна исходить прежде всего из необходимости повышения уровня правовой культуры россиян и изменения их отношения к институту суда. В противном случае любые реформы окажутся безуспешными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аболонин В. О. О развитии гражданского процесса через смену основной парадигмы // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 12. С. 40–44.
- Батурина Н. А. Некоторые причины неэффективности нормы процессуального закона о взыскании компенсации за фактическую потерю времени // Российский судья. 2022. № 6. С. 9–14.
- Блохин П. Д. Структура основных прав и их правомерное ограничение: российская конституционная модель // Закон. 2022. № 12. С. 14–33.
- Борисова Е. А. Судебное примирение в Республике Корея // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 209–215.
- Воронин Ю. В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Цивилист. 2023. № 6. С. 17–24.
- Громошина Н. А. Упрощение процесса: всё ли сделано правильно? // Lex russica. 2004. № 1. С. 181–186.
- Гурвич М. А. Право на иск. М., Л. : Изд-во АН СССР, 1949. 216 с.
- Жилин Г. А. Право на судебную защиту в конституционном измерении // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 1–9.
- Жуйков В. М. Судебная реформа в России конца XX — начала XXI века // Вестник гражданского процесса. 2021. № 5. С. 191–221.

Зайков Д. Е. Институт компенсации за фактическую потерю времени: некоторые проблемные вопросы правоприменения // Журнал российского права. 2023. № 11. С. 50–61.

Кашанин А. В., Малов Д. В. Мелкие и бесспорные дела в российских судах. М. : ВШЭ, 2021. 160 с.

Корсик В. К. Исполнительная надпись нотариуса как эффективный инструмент защиты прав и интересов граждан и организаций // Вестник гражданского процесса. 2019. № 2. С. 157–169.

Момотов В. В. Примирительные процедуры в цивилистическом процессе: законодательные новеллы и перспективы дальнейшего развития // Lex russica. 2024. № 5. С. 9–21.

Момотов В. В. Экономический анализ института судебных расходов как фактора эффективности правосудия // Правоведение. 2024. № 3. С. 319–331.

Предложения по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменению нормативных актов в целях их реализации / В. В. Бочаров, Т. Ю. Волков, Л. А. Воскобитова [и др.]. М., 2018. 116 с.

Сахнова Т. В. «Неполные» судебные процедуры в современном цивилистическом процессе // Вестник гражданского процесса. 2021. № 4. С. 27–49.

Троицкая А. А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45–69.

Фокин Е. А. О перспективах перераспределения судебной компетенции по делам приказного производства // Журнал российского права. 2023. № 7. С. 47–60.

Халатов С. А. Сокращение компетенции судов по разрешению бесспорных дел как фактор снижения нагрузки // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 12. С. 40–42.

Цембелев Н. Ш. Актуальные предпосылки, основания и тезисы реорганизации судебного приказного производства // Исполнительное право. 2014. № 2. С. 36–39.

Шустров Д. Г. Прирученный Левиафан: государство как объект конституционно-правового регулирования. СПб. : Алфея Пресс, 2014. 434 с.

Яковенко Е. В. Компенсация за фактическую потерю времени в гражданском судопроизводстве: правовая природа и проблемы правоприменения // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 5. С. 18–22.

Якупов Т. В гражданском процессе необходим новый инструмент борьбы со злоупотреблением правом // Адвокатская газета. 2023. 8 июня. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/v-grazhdanskom-protsesse-neobkhodim-novyy-instrument-borby-so-zloupotrebleniem-pravom/> (дата обращения: 09.09.2024).

Ярков В. В. Разграничение предметов ведения между судами: ключевые новеллы // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 7. С. 31–37.

REFERENCES

Aboloni V O. On the development of the civil process through a change in the main paradigm. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 2012;12:40-44. (In Russ.).

Baturina NA. Some reasons for inefficiency of the procedural law provision on collection of damages for the actual loss of time. *Russian Judge*. 2022;6:9-14. (In Russ.).

Blokhin PD. The structure and lawful limitations upon fundamental rights: Russian constitutional model. *Zakon*. 2022;12:14-33. (In Russ.).

Bocharov VV, Volkov TYu, Voskobitova LA et al. Proposals for improving the judicial system in the Russian Federation and amending regulations for their implementation. Moscow; 2018. (In Russ.).

Borisova EA. Judicial reconciliation in the Republic of Korea. In: *Judicial and non-judicial forms of civil rights protection: A collection of articles for the anniversary of Doctor of Law, Professor Elena Ivanovna Nosyreva*. Moscow: Infotropic Media Publ.; 2020. (In Russ.).

Fokin EA. On the prospects for the redistribution of judicial competence in cases of order proceedings. *Journal of Russian Law*. 2023;7:47-60. (In Russ.).

Gromoshina NA. Simplification of the process: is everything done correctly? *Lex russica*. 2004;1:181-186. (In Russ.).

Gurvich MA. Right to Claim. Moscow, Leningrad: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR; 1949. (In Russ.).

Kashanin AV, Malov DV. Small and indisputable cases in Russian courts. Moscow: Higher School of Economics Publishing House; 2021. (In Russ.).

- Khalatov SA. Reduction of the competence of courts to resolve indisputable cases as a factor in reducing the load. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 2017;12:40-42. (In Russ.).
- Korsik VK. Executive inscription of a notary as an effective tool for protecting the rights and interests of citizens and organizations. *Herald of Civil Procedure*. 2019;2:157-169. (In Russ.).
- Momotov VV. Conciliation Procedures in the Civil Process: Legislative Innovations and Prospects for Further Development. 2024;5:9-21. (In Russ.).
- Momotov VV. Economic analysis of the institution of legal expenses as a factor in the effectiveness of justice. *Pravovedenie*. 2024;3:319-331. (In Russ.).
- Sakhnova TV. «Incomplete» judicial procedures in the modern civil process. *Herald of Civil Procedure*. 2021;4:27-49. (In Russ.).
- Troitskaya AA. Limits of rights and absolute rights: beyond the principle of proportionality? Theoretical issues and practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*. 2015;2:45-69. (In Russ.).
- Tsembelev NSh. Actual prerequisites, grounds and theses of reorganization of judicial order proceedings. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo*. 2014;2:36-39. (In Russ.).
- Voronin YuV. Role of the institution of financial ombudsman in protection of the rights of consumers of financial services in the Russian Federation. *Civilist*. 2023;6:17-24. (In Russ.).
- Yakupov T. In the civil process, a new tool is needed to combat abuse of law. *Advokatskaya gazea*. 8 June 2023. Available at: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/v-grazhdanskom-protsesse-neobkhodim-novyy-instrument-borby-so-zloupotrebleniem-pravom/> (Accessed 09.09.2024). (In Russ.).
- Yarkov VV. Delimitation of subjects of jurisdiction between courts: key novels. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 2019;7:31-37. (In Russ.).
- Zhilin GA. The right to judicial protection in the constitutional dimension. *Journal of Constitutional Justice*. 2015;2:1-9. (In Russ.).
- Zhuikov VM. Judicial reform in Russia at the end of the 20th — beginning of the 21st centuries. *Herald of Civil Procedure*. 2021;5:191-221. (In Russ.).
- Zaikov DE. Institute of compensation for the actual loss of time: some problematic issues of law enforcement. *Journal of Russian Law*. 2023;11:50-61. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Момотов Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, секретарь Пленума, председатель Совета судей, судья Верховного Суда Российской Федерации
д. 15, стр. 1, Поварская ул., г. Москва 121260, Российская Федерация
momotov_vv@vsrf.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Viktor V. Momotov, Dr. Sci. (Law), Professor, Secretary of the Plenum, President of the Council of judges, Judge of the Supreme Court of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
momotov_vv@vsrf.ru

*Материал поступил в редакцию 11 марта 2024 г.
Статья получена после рецензирования 14 октября 2024 г.
Принята к печати 15 октября 2024 г.*

*Received 11.03.2024.
Revised 14.10.2024.
Accepted 15.10.2024.*