

Развитие судебной системы и судебной реформы в России

А.А. Дроздова

аспирантка кафедры судебной власти факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: 181089ana7@list.ru



Аннотация

В работе проведен сравнительный анализ целей, задач, этапов проведения судебных реформ в России в 1864 и 1991 годах. Выявлены общие тенденции и закономерности, а также предложены варианты дальнейшего развития российской судебной системы. Основная цель судебной реформы 1864 г. заключалась в построении прочного фундамента института судебной охраны прав граждан, без которого невозможна их защита от правонарушений и произвола. За время проведения судебной реформы 1864 г. произошло отделение судебной власти в качестве разновидности государственной власти, построенной на принципе независимости, провозглашение несменяемости судей как одной из гарантий их независимости, отделение суда от следствия, процесс стал состоятельным с поддержанием государственного обвинения представителем прокуратуры. С 1991 г. определился основной вектор дальнейшего развития судебной реформы — утверждение самостоятельной судебной власти, обеспечение независимости судей, формирование доступных населению судов, утверждение принципов состязательности, равноправия сторон и диспозитивности. Задачи современной судебной реформы менялись вслед за развитием судебной власти и отвечали ее состоянию в тот или иной период ее развития. Однако встречаются и те, что можно встретить на протяжении всех этапов судебной реформы, например: утверждение судебной власти как самостоятельной и независимой, а также усиление ее авторитета, развитие открытости и прозрачности, повышение доверия к суду; создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение доступности правосудия; построение эффективной системы исполнительного производства, повышение открытости и доступности системы принудительного исполнения, повышение уровня исполнения судебных решений. Говоря о целях и задачах судебных реформ 1864 г. и 1991 г., нельзя не отметить их схожий характер. Можно выделить их общие цели: отделение судебной власти от административной и провозглашение ее самостоятельной ветвью власти; создание мировых судей для маловажных дел; введение суда присяжных; введение новых элементов института пересмотра дел (кассационной инстанции в 1864 г. и апелляционной в 1991 г.); провозглашение таких принципов судопроизводства как гласность, состязательность и равноправие сторон, презумпция невиновности; закрепление несменяемости судей, совершенствование системы гарантий их независимости и подчинения их только закону, закрепление принципа их несменяемости.



Ключевые слова

судебная реформа 1864 г., судебная реформа 1991 г., Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России», период контрреформ, отделение судебной власти, утверждение самостоятельной и независимой судебной власти, провозглашение несменяемости судей.

Библиографическое описание: Дроздова А.А. Развитие судебной системы и судебной реформы в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 3. С. 95–102.

Становление и развитие Российской Федерации в качестве правового государства представляет собой продолжительный исторический процесс, который предполагает совершенствование правовой системы, механизма государства; развитие экономики и институтов гражданского общества; укрепление законности и правопорядка. В настоящее время происходит активное реформирование всех без исключения сфер государственной и общественной жизни России.

Судебная реформа — задача общегосударственная, и она требует согласованных усилий законодателей, исполнительной и судебной власти, серьезного ресурсного и организационного обеспечения.

На всех основных этапах развития России из прогрессивных преобразований очень активно проводились именно судебные реформы. Достаточно вспомнить позитивные изменения при Петре I, в том числе в судоустройстве. Именно в то время суд был структурно отделен от администрации и учреждена относительно самостоятельная судебная система. Судебная реформа Александра II была настолько демократической и результативной, что она получила статус великой. Поэтому проведение судебной реформы вполне закономерно, а в его основе заложена глубокая философская и правовая идея о социальной справедливости, которую невозможно реализовать без справедливого правосудия. В идеале там, где независимый, профессиональный и объективный суд, там — правда, истина и справедливость. К такому суду как социальной ценности стремится любое цивилизованное общество, проводя ради этого реформы.

Необходимость коренных изменений в судебной системе и судопроизводстве России назревала давно. В преддверии судебной реформы 1864 г. судебная система не претерпела существенных изменений со времен Екатерины II и дошла в таком варианте до второй половины XIX в. Преобразовательный процесс того времени тормозило крепостное право и всестороннее преобладание дворянства и дворянских интересов на всех ступенях государственной службы и во всех высших государственных учреждениях, центральных и местных. Лишь после принятия Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости в 1861 г., разработка судебной реформы пошла быстрым темпом, было решено отказаться от всякой исторической связи с прежним судебным устройством и повести дело на основании совершенно новых либеральных начал.

Основная цель судебной реформы 1864 г. заключалась в построении прочного фундамента института судебной охраны прав граждан, без которого невозможна защита от правонарушений и произвола. За время проведения судебной реформы 1864 г. произошло отделение судебной власти в качестве разновидности государственной власти, построенной на принципе независимости, и провозглашение несменяемости судей¹ как одной из гарантий их независимости. Отныне судьи стали назначаться пожизненно, при этом отстранение от должности могло иметь место только по приговору суда или судья мог сам уйти в отставку.

Произошло отделение суда от следствия². Суд стал гласным и публичным. В то время считалось, что закрытый суд — это оскорбление общественной нравственности, поэтому закрытое заседание могло быть проведено только в интересах сохранения государственной тайны или *ad hoc* по решению председательствующего. Процесс стал состязательным с поддержкой государственного обвинения прокуратурой.

¹ Воропанов В.А. Эволюция статуса судей в законодательстве Российской империи первой половины XIX в. // История государства и права. 2014. № 9. С. 15–19.

² Крестьянников Е.А. Судебная реформа 1864 г.: совмещение функций судьи и следователя в сибирском мировом суде // Мировой судья. 2014. № 7. С. 13–19.

Однако судебная система Российской империи не стала единой (как, например, провозглашено в современной России): одновременно существовали система общих судов и система местных судов с единой высшей инстанцией в Правительствующем Сенате. Система общих судов выступала как самостоятельное подразделение и не пересматривала решения местных судов, а в современной России решения мировых судей могут быть пересмотрены в качестве апелляционной инстанции в районном суде, в качестве кассационной инстанции — в верховном суде (далее — ВС) субъекта федерации и в ВС России, и в качестве надзорной инстанции — в ВС России.

Однако период реформ не вечен, и на смену ему пришел период контрреформ, среди основных идей которого можно выделить следующие.

1. Судебная контрреформа ознаменовалась принятием ряда судебных актов, общее содержание которых было направлено на нейтрализацию демократических принципов и институтов судебной реформы.

2. Новый суд стал «инородным телом в организме самодержавия»³, и лишил правительство возможности «контролировать» выносимые судебные решения (особенно суд присяжных);

3. Последовательность проведения судебной реформы соответствовала потребностям общества, а отмена либеральных нововведений вызвала протест и возмущение.

4. В ходе проведения судебной контрреформы демократические принципы и институты были существенно ограничены. Формально продолжали действовать судебные уставы, но их содержание было полностью изменено.

Основная причина судебной контрреформы заключалась в том, что новый суд вошел в вопиющее противоречие с самодержавно-чиновничьим строем России, крепостническими порядками, только в самом общем виде поколебленными другими реформами, в частности, отменой крепостного права. Применение судебных уставов на политических процессах показало правящей верхушке, что новый суд непригоден для борьбы с революцией, — положения о несменяемости, независимости судей, суде присяжных независимой от администрации адвокатуры, гласности, состязательности судопроизводства, праве на защиту, наконец, о выборном мировом суде — только расшатывали устой самодержавия.

В новейшей истории переустройство суда началось с 1991 г. Однако «в 90-х годах происходило не столько реформирование, сколько формирование судебной системы, ибо на предшествующем этапе у нас фактически не было ни судебной власти, ни независимых судов, ни правовых законов в точном смысле этих терминов»⁴. В это время определился основной вектор развития — «утверждение самостоятельной судебной власти, обеспечение независимости судей, формирование судопроизводства, ориентированного на доступность судов для населения, необходимых в правовом государстве видов судопроизводства, основанных на принципах состязательности, равноправия сторон и диспозитивности»⁵. Все это нашло отражение в Концепции судебной реформы 1991 г.

Судебную реформу 1991 г. можно разделить на несколько этапов. Говоря о задачах реализации федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России», следует отметить, что они изменялись вслед за развитием судебной власти и отвечали

³ Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX — начало XX вв.: дис... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 156.

⁴ Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию // <http://www.lawmix.ru/comm/6234/> (дата обращения: 15.04.2013)

⁵ Там же.

ее состоянию в тот или иной период ее развития. Однако можно встретить задачи, которые переходят из одной программы в другую, что говорит о том, что на период окончания действия той или иной программы их реализация не была достигнута. В качестве примеров следует назвать:

- утверждение судебной власти как самостоятельной и независимой, а также повышение ее авторитета, открытости и прозрачности, доверия к суду;
- создание необходимых условий для осуществления правосудия, в том числе кадрового, информационного и материально-технического обеспечения, а также доступности правосудия;
- построение эффективной системы исполнительного производства, повышение открытости и доступности системы принудительного исполнения, уровня исполнения судебных решений (данная задача появилась сравнительно недавно⁶, но остается актуальной и по сей день).

Первые шаги реформы, т.е. начало 90-х гг. (1991–1996 гг.), считаются ее «романтическим» периодом «как по существу возлагавшихся на нее надежд, так и по самоотверженности ее главных деятелей»⁷. Второй этап реформы (с 1996 г. по настоящее время) считается периодом контрреформ, так как она изменила свою направленность и стала средством укрепления вертикали власти. Почти все законодательные акты этого времени носили характер не реформаторских, а вспомогательных — обеспечивали и поддерживали «рабочее» состояние судебной системы. В реформе в это время произошел переломный, «отброшенные» старые устои и принципы начали восстанавливать свои прежние позиции. Например, председатели судов и их заместители добились пожизненного утверждения их в должности⁸, тем самым став пожизненными начальниками со своими правилами. По сути, это мало чем отличается от современной процедуры назначения председателей сроком на 6 лет с правом повторного назначения, но не более двух сроков подряд, за исключением председателя объединенного ВС РФ, который может находиться на своей должности фактически пожизненно.

Следует задать вполне разумный вопрос: что делать дальше? Целесообразными видятся следующие предложения:

1. Освобождение судебной власти от формальной и неформальной зависимости, т.е. реализации конституционного запрета на какое-либо вмешательство в судебную деятельность.
2. Обеспечение судов всеми необходимыми ресурсами.
3. Обеспечение беспристрастности судей как объективно (например, изменение правового статуса экзаменационных комиссий — их обособление от квалификационных коллегий судей; запрет обсуждения рассматриваемого, но еще не законченного дела с коллегами, которые не участвовали в его рассмотрении; законодательное закрепление судейской карьеры: класс, аттестация и т.д.; недопустимость перемещения судьи

⁶ Закреплена: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4.08. 2006 № 1082-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы» // СЗ РФ. 2006. № 33. Ст. 3652; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.09.2012 № 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5474.

⁷ Пашин С.А. Преобразование судебной системы России на романтическом этапе судебной реформы // Электронный ресурс: <http://www.ru-90.ru/node/1204> (дата обращения: 15.04.2013)

⁸ Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1

«по горизонтали» и «по вертикали» без его согласия; устранение зависимости квалификационного класса от места работы, чтобы даже мировой судья мог получить первый квалификационный класс; закрепить правила распределения дел между судьями и убрать данное полномочие у председателя суда), так и субъективно (например, исключение оценки работы судьи на основании изменения и/или отмены его решений; совершенствование программ повышения квалификации судей, формирование в судебском корпусе психологических установок типа служения праву, верховенства конституции, защиты прав и свобод граждан и т.д.⁹).

4. Изменения в правовом просвещении и образовании (например, введение правового канала на радио и телевидении, повсеместное введение школьного курса «Правоведение», создание базовых юридических консультаций и юридических клиник).

Реформа — это практическое преобразование, поэтому недостаточно принять новые, совершенные законы, отвечающие нормам и принципам Конституции России и международным стандартам. «Достижение целей преобразований связано не столько с нормативным описанием «правильных» образцов правосудия и правоохранительной деятельности, не столько с заимствованием институтов из иностранного и российского дореволюционного права, сколько с точным представлением о причинах провалов при налаживании новых отношений чисто юридическими методами»¹⁰.

Причины того, что нормы остаются лишь на бумаге, во-первых, в том, что новшества не приживаются из-за сопротивления самой судебной системы. Граждане не могут принять их, потому что они привыкли жить по-другому, их по-другому воспитывали, учили, заставляли работать. Поэтому необходимо время, чтобы граждане, в том числе и судьи привыкли к преобразованиям, «пропустили» их через себя, вжились в них.

Во-вторых, сохранившееся до сих пор «телефонное право», институциональные связи, приятельские отношения, из-за которых страдает правосудие, и принимаются «заказные» решения. Пожалуй, это самая трудно исправимая причина, потому что преодолеть человеческий фактор зачастую практически невозможно, для этого необходимо изменить сознание судей, чтобы они не боялись принимать самостоятельные, независимые решения.

В-третьих, любые изменения создают неудобства в работе, временно нарушают привычный рабочий график и затрудняют работу «конвейера».

Говоря о целях и задачах судебных реформ 1864 и 1991 годов нельзя не отметить их схожий характер. Можно выделить общие цели: отделение судебной власти от административной и провозглашение ее как самостоятельной ветви власти; создание мировых судей для маловажных дел; введение суда присяжных; введение новых элементов института пересмотра (кассационной инстанции в 1864 г. и апелляционной в 1991 г.); провозглашение таких принципов судопроизводства как гласность, состязательность и равноправие сторон, презумпция невиновности; закрепление несменяемости судей, совершенствование системы гарантий их независимости и подчинения их только закону, закрепление принципа их несменяемости.

Любую реформу, в том числе и судебную можно считать завершенной, если есть соответствие между целями реформы, ее нормативной базой и внеинституциональными факторами, обуславливающими ее развитие. На данный момент приходится сказать: судебная реформа 1991 г., в отличие от судебной реформы 1864 г., завершена не была.

⁹ Горбуз А.К. и др. Трансформация Российской судебной власти. М., 2010. С. 229.

¹⁰ Пашин С.А., Морщакова Т.Г., Миронов В.И. Концепция судебной реформы в России // http://sutyajnik.ru/rus/cases/etc/koncepcia_sud_reformi.htm (дата обращения: 15.04.2013).

Это произошло не только потому, что появились новые концепции, программы и стратегии, а главным образом потому, что цели и задачи реформы остаются актуальными и нерешенными и поныне, в частности: утверждение судебной власти как независимой, усиление ее авторитета, укрепление ее независимости и самостоятельности, повышение открытости и прозрачности, доверия к суду, создание необходимых условий для осуществления правосудия.



Библиография

- Визин С. От формирования судебной системы к ее реформированию // <http://www.lawmix.ru/cont/6234/> (дата обращения: 15.04.2013)
- Воропанов В.А. Эволюция статуса судей в законодательстве Российской империи первой половины XIX в. // История государства и права. 2014. № 9. С. 15–19.
- Гессен В. О правовом государстве / К реформе государственного строя в России. Вып. II.. СПб.: Изд. Н. Глаголева, 1906. С. 9–62.
- Гессен И.В. Судебная реформа. СПб.: Типо-Литография Ф. Вайсберга, 1905. 267 с.
- Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация Российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. М.: Норма, 2010. 229 с.
- Истина ... и только истина! Пять бесед о судебно-правовой реформе (Проблемы, дискуссии, предложения) / отв. редактор Ю.И. Стецовский. М.: Юрид. лит., 1990. 432 с.
- Как обеспечить независимость судей в России / Волков В.В., Панеях Э.Л., Поздняков М.Л., Титов К.Д. СПб.: ИПП, 2012. 28 с.
- Краснов М.А. От концепции 1991 года до сегодняшнего дня. М.: Центр содействия правосудию, 2001. 68 с.
- Крестьянников Е.А. Судебная реформа 1864 г.: совмещение функций судьи и следователя в сибирском мировом суде // Мировой судья. 2014. № 7. С. 13–19.
- Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX — начало XX вв.: дис... д-ра юрид. наук. М., 1999. 156 с.
- Пашин С.А., Морщакова Т.Г., Миронов В.И. Концепция судебной реформы в России // Электронный ресурс: http://sutyajnik.ru/rus/cases/etc/koncepcia_sud_reformi.htm (дата обращения: 15.04.2013)
- Пашин С.А. Преобразование судебной системы России на романтическом этапе судебной реформы / История новой России. Очерки, интервью. Т. 2. СПб.: Норма, 2011. С. 8–27.
- Пашин С.А. Становление правосудия. М.: Валент, 2011. 456 с.
- Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ. М.: Наука, 1991. 208 с.
- Полудняков В.М. Современная российская судебная реформа. На пути в мир правосудия. СПб.: Нева, 2002. 319 с.

The Development of Judicial System and Judicial Reform in Russia



Anna A. Drozdova

Postgraduate Student, Department of Judicial Power Law Faculty, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: 181089ana7@list.ru



Abstract

This paper represents a comparative analysis of the goals, objectives, stages of the judicial reform in Russia between 1864 and 1991. The author identifies general trends and patterns, proposes options

for the further development of the Russian judiciary. The main purpose of the judicial reform of 1864 was laying foundation of the institute of judicial protection of citizens' rights, which is essential protection against crime and tyranny. The judicial reform of 1864 saw a separation of the judiciary as a kind of state power based on the principle of independence, declaration of tenure of judges as one of the guarantees of their independence, separation from the court investigation. Besides, the process became competitive with the maintenance of public prosecution representative of the prosecutor's office. The period after 1991 defined the main vector for the further development of judicial reform — approval of an independent judiciary, ensuring the independence of judges, the formation of courts intended for general public, the approval of the adversarial principles, equality of the parties and optionality. The objectives of modern judicial reform changed following the development of the judiciary and its state responded in a particular period of its development. However, similarities occur as to all the periods of the judicial reform, such as the recognizing the judiciary as a separate and independent, strengthening its authority, increasing openness and transparency, increasing trust in the court; creating the necessary conditions for the implementation of justice, access to justice; forming an effective system of enforcement proceedings, increased openness and accessibility of the enforcement of the system, increasing the level of execution of court decisions. Analyzing the aims and objectives of the judicial reforms of 1864 and 1991, similarities are obvious. Thus, we can find the following common objectives: separation of the judiciary from the administration and the proclamation of it as an independent branch of government; the creation of justices of the peace; the introduction of trial by jury; the introduction of new elements of the revision of the institute; declaration of principles such as the proceedings: transparency, competition and equality of the parties, presumption of innocence; securing tenure for judges, improving the system of guarantees of their independence and their subordination only to the law, of the principle of irremovability.



Keywords

1864 judicial reform, 1991 judicial reform, Conception of the Federal Target Program “Development of the Russian Judicial System”, counter-reform period, separation of the judiciary, independent judiciary, judge irremovability.

Citation: Drozdova A.A. (2016) *The Development of Judicial System and Judicial Reform in Russia*. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 95–102 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.3.95.102



References

- Gessen V. (1906) O pravovom gosudarstve [On Rule-of-Law State]. *K reforme gosudarstvennogo stroya v Rossii. Vyp. II. Pravovoe gosudarstvo i vsenarodnoe golosovanie* [Rule-of-Law State and General Voting]. Saint Petersburg: Izd. N. Glagoleva, pp. 9–62.
- Gessen I.V. (1905) *Sudebnaya reforma* [Judicial Reform]. Saint Petersburg: Tipo-Litografiya F. Vaysberga i I. Gershunina, Ekaterininskiy kan., 267 p. (in Russian)
- Gorbuz A.K., Krasnov M.A., Mishina E.A., Satarov G.A. (2010) *Transformatsiya Rossiyskoy sudebnoy vlasti. Opyt kompleksnogo analiza* [The Transformation of the Russian Judiciary. Attempt of Complex Analysis]. Moscow, Saint Petersburg: Norma, 229 p. (in Russian)
- Krasnov M.A. (2001) *Ot kontseptsii 1991 goda do segodnyashnego dnya* [From the 1991 Concept to the Present]. Moscow: Tsentr sodeystviya pravosudiyu, 68 p. (in Russian)
- Krest'yannikov E.A. (2014) *Sudebnaya reforma 1864 g.: sovmeshchenie funktsiy sud'i i sledovatelya v sibirskom mirovom sude* [Judicial Reform of 1864: Combination of Judge and Investigator in the Siberian court]. *Mirovoy sud'ya*, no 7, pp. 13–19.
- Nemytina M.V. (1999) *Sud v Rossii: vtoraya polovina XIX– nachalo XX vv (Diss. Doktor. Jurid. Nauk)*. [Court in Russia: 2nd half of 19th century and early 20th century (Doctor of Juridical Sciences Dissertation)]. Moscow, 156 p.
- Pashin S.A., Morshchakova T.G., Mironov V.I. *Kontseptsiya sudebnoy reformy v Rossii* [Concept of Judicial Reform in Russia]. Available at: http://sutyajnik.ru/rus/cases/etc/koncepcia_sud_reformi.htm (accessed: 15 April 2013).

Pashin S.A. (2011) Preobrazovanie sudebnoy sistemy Rossii na romanticheskom etape sudebnoy reformy [Reforming Judicial System in Russia at the Romantic Stage of Judicial Reform]. *Istoriya novoy Rossii. Ocherki, interv'yu* [History of New Russia. Essays, Interviews]. In 3 volumes. V. 2. Saint Petersburg: NORMA, pp. 8–27.

Pashin S.A. (2011) *Stanovlenie pravosudiya* [Formation of Judgement]. Moscow: R. Valent, 456 p. (in Russian)

Petrukhin I.L. (1991) *Pravosudie: vremya reform* [Judgement: Time of Reforms]. Moscow: Nauka, 208 p. (in Russian)

Poludnyakov V.M. (2002) *Sovremennaya rossiyskaya sudebnaya reforma. Na puti v mir pravosudiya* [Modern Russian Judicial Reform]. Saint Petersburg: Neva, 319 p. (in Russian)

Stetsovskiy Yu.I. (ed.) (1990) *Istina ...I tol'ko istina! Pyat' besed o sudebno-pravovoy reforme (Problemy, diskussii, predlozheniya)* [Truth... And only the truth! Five conversations about judicial reform]. Moscow: Yurid. lit., 432 p. (in Russian)

Vitsin S. *Ot formirovaniya sudebnoy sistemy k ee reformirovaniyu* [From Forming to Reforming the Judiciary]. Available at: <http://www.lawmix.ru/comm/6234/> (accessed 15 April 2013).

Volkov V.V., Paneyakh E.L., Pozdnyakov M.L., Titaev K.D. (2012) *Kak obespechit' nezavisimost' sudey v Rossii* [How to ensure the independence of the judiciary in Russia]. Saint Petersburg: IPP EU Spb., 28 p.

Voropanov V.A. (2014) Evolyutsiya statusa sudey v zakonodatel'stve Rossiyskoy imperii pervoy poloviny XIX v. [The Evolution of the Status of Judges in the Russian Empire in the First Half of the XIX century Legislation]. *Istoriya gosudarstva i prava*, no 9, pp. 15–19.