

ПРАВОВЫЕ И СУДЕБНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ¹

Аннотация: В статье рассматривается вопрос о соотношении понятий «правовая реформа» и «судебная реформа». С использованием примеров из истории государства и права России сравнение проводится по хронологии проведения реформ и исходя из результативности проводимых изменений.

Ключевые слова: правовая реформа, судебная реформа, критерии результативности реформ, этапы реформ.

Судебные реформы России представляют собой феномен и по количественным показателям, и по значимости в истории российского государства и права. Достаточно вспомнить, что два важнейших источника Московской Руси конца XV – XVI вв. носили название «Судебник», что именно с судебной власти началось в 1864 г. движение к разделению властей и т.д. Количество изменений в судебной сфере также впечатляет. Так, только за 1918–1985 гг. в Советской России и СССР было издано свыше 200 нормативно-правовых актов, касавшихся судеустройства. Что касается судопроизводства, то, к примеру, лишь за 1963–1978 гг. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1960 г. подвергался изменениям свыше 20 раз².

Судебным реформам, как известно, посвящено огромное количество исследований, в которых показаны как достижения, так и просчёты, проведён анализ упущенных возможностей и, наоборот, величайших результатов. Однако пока недостаточно исследован такой вопрос, как соотношение понятий «правовая реформа» и «судебная реформа», позволяющий увидеть проблему в более широком контексте. Историко-правовая наука даёт для этого богатейший материал.

Существуют разнообразные подходы к соотношению понятий правовая и судебная реформа.

* Дорская Александра Андреевна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, adorskaya@yandex.ru

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Правовые реформы в России: типология, логика развития, критерии результативности», проект № 14-03-00172.

² Серов Д.О. Забытая страница истории государства и права СССР: судебная реформа 1956–1964 годов // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Право. 2006. Т. 2. № 2. С. 43.

Первый подход – данные понятия рассматриваются как однопорядковые¹. В этом случае правовая реформа сводится к реформе в области законодательства. Нужно отметить, что именно такой подход возобладал в России в 1990-е гг. Так, 24 февраля 1994 г. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, выступая в Федеральном собрании Российской Федерации, определил принципы проведения правовой реформы в России: системность нового законодательства, правовая экономия (меньшее количество нормативно-правовых актов, кодификация), единство правовой системы (установление чёткой иерархии нормативно-правовых актов)². Такой «законодательный» характер правовой реформы в России был воспринят и рядом учёных. Так, например, Т.Ю. Ильченко отмечает, что «правовая реформа – прежде всего нововведения в правовом регулировании, обусловленные новыми общественными потребностями, глубокое совершенствование законодательства, направленного на создание качественно новых общественных отношений. Она представляет собой процесс, который развивается в пределах определённого отрезка времени, проходя ряд этапов»³.

Второй подход – судебная реформа рассматривается как составная часть и этап правовой реформы. Таким образом, понятие «судебная реформа» входит в более широкое понятие «правовая реформа». Данная позиция, безусловно, имеет право на существование в силу двух причин. Во-первых, как справедливо отмечает С.В. Лонская, «многие столетия судебные учреждения не были обособлены в структуре государственного аппарата, а «растворились» в органах исполнительной власти. Они развивались и изменялись также вместе с общими государственно-административными реформами»⁴. Во-вторых, многие судебные реформы в истории России проводились в общем контексте с другими реформами. Например, нельзя отделить судебную реформу Екатерины II, результатом которой была создание разветвлённой системы местных судов, от реформы местного управления, начавшейся в связи с изданием «Учреждения для управления губерний» 7 ноября 1775 г. и ставшей непосредственной реакцией на неспособность местных властей противостоять вооружённым отрядам Е.И. Пугачёва.

Наконец, третий подход состоит в том, что судебная реформа может рассматриваться как одна из целей правовой реформы. Так, Т.Н.

¹ Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика. сб. ст. / сост. П.Д. Баренбойм. М., 2004.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики) от 24 февраля 1994 г. // Российская газета. 1994. 25 февраля. № 38.

³ Ильченко Т.Ю. Этапы правовой реформы в России // Современное право. 2013. № 2. С.12.

⁴ Лонская С.В. Российские судебные реформы XVIII–XX века. учеб. пособие. Калининград, 2003. С.3.

Москалькова считает, что в зависимости от глобальных целей могут проводиться:

- отраслевые правовые реформы;
- судебные и административные реформы;
- реформы правоохранительных органов¹.

Данный подход имеет свои преимущества, так как показывает разнообразные грани правовых реформ, однако возникает вопрос о достижимости конкретной цели, если подходить к ней вне зависимости от других факторов. Например, характеризуя дореформенный суд в России XIX века, исследователи подчёркивают, что «подавляющее число судебных чиновников рассматривали свою должность как средство наживы и самым бесцеремонным образом требовали взятки со всех обращающихся в суд. Не были исключением и полицейские чины, участвующие в судопроизводных процессах. Попытки правительства бороться со взяточничеством не давали никаких результатов, поскольку этот порок охватил весь государственный аппарат»². Проблема борьбы с коррупцией при осуществлении правосудия является одной из «вечных» проблем, и сегодня специалисты также отмечают опасность рассмотрения любых преобразований в судебной сфере без учёта данного фактора³.

Помочь в осмыслении соотношения понятий «правовая реформа» и «судебная реформа» может рассмотрение данной проблемы в двух ракурсах: с точки зрения хронологии проведения реформ и исходя из результативности проводимых изменений.

Если взять за основу временной фактор, получается, что власти могли начинать реформирование с судебной сферы или, наоборот, рассматривать судебную реформу как один из последних этапов существенных преобразований.

Так, «великие реформы» Александра II хронологически выстраиваются в следующую цепочку: 1857 г. – фактическое создание Совета министров как высшего органа исполнительной власти, возглавляемой Императором, 1861 г. – отмена крепостного права, с 1863 г. – финансовая реформа, 1863 г. – новый Университетский устав, с 1864 г. – земская реформа, с 1864–1874 гг. – военная реформа, если не учитывать изменения в обмундировании русской армии в 1855–1856 гг. и упразднение военных поселений в 1857 г., с 1864 г. –

¹ Правовые аспекты создания профессиональной полиции: ожидаемые результаты реформы (интернет-интервью Т.Н. Москальковой, депутата Государственной думы Российской Федерации, члена экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой деятельности Информационному агентству «КонсультантПлюс») // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 35. С.2.

² Алиев Я.Л., Артамонова Г.К., Берова Д.М., Шагапсов З.Л. Полиция, другие государственные учреждения и принуждение: судебная реформа в России XIX века // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 7. С. 119.

³ Быков В.М. Судебная реформа и проблемы борьбы с коррупцией // Публичное и частное право. 2012. № 2. С. 40.

судебная реформа, с 1870 г. – городская реформа. Таким образом, изданию Судебных уставов 20 ноября 1864 г. предшествовала целая серия серьезных изменений в других областях.

Обратным примером можно считать судебную реформу Петра I. Фактически началом петровских преобразований в судебной сфере стал Указ «Об отмене в судных делах очных ставок о бытии вместо оных распросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» от 21 февраля 1697 г.¹ Однако затем первый российский император неоднократно возвращался к преобразованиям в судебной сфере. Можно согласиться с выводом Д.В. Фетищева, что в военной, финансовой, церковной сферах и сфере государственного управления Петр I провел реформы более решительно, продуманно, последовательно².

Достаточно вспомнить, что уже 24 ноября 1917 г., через месяц после прихода большевиков к власти, Совет народных комиссаров издал Декрет о суде № 1, упразднив дореволюционную судебную систему. Правда, назвать вновь созданные судебные органы органами правосудия нельзя, так как они руководствовались «революционной совестью и революционным правосознанием»³.

С судебной реформы началось и формирование новой российской государственности в 1991 г. Как отмечает В.П. Есенова, «судебное реформирование условно можно разделить на три этапа. Первый этап был связан с образованием нового государства – Российской Федерации (в декабре 1991 г.). К этому времени Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным в Верховный Совет была внесена концепция о реформировании судебной системы, где в качестве основной задачи было определено построение нового демократического, правового государства... Второй этап судебной реформы связан с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях, Гражданского процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ, Уголовного процессуального кодекса РФ, которыми установлена состязательность процесса по большинству производств, введен институт обжалования актов, действий (бездействия) и решений органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих... Третий этап судебной реформы связан с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и

¹ Указ «Об отмене в судных делах очных ставок о бытии вместо оных распросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» от 21 февраля 1697 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. СПб.: Типография Второго отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т.3. № 1572. С.278-279.

² Фетищев Д.В. Судебная реформа Петра I и ее политико-правовое значение // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 4. С. 153.

³ Декрет Совета народных комиссаров «О суде» (№ 1) от 24 ноября 1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 4. Ст.50.

Протоколов к ней» от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ. В последние годы в связи с критикой Европейского суда по правам человека был принят ряд федеральных законов, целью которых была охрана прав граждан при осуществлении правосудия и оптимизация процессуальной деятельности судов общей и арбитражной юрисдикции»¹.

Говоря о результативности преобразований как критерии разграничения понятий «правовая реформа» и «судебная реформа», необходимо остановиться на следующих аспектах.

И правовая, и судебная реформы представляют собой целый комплекс мероприятий.

Правовая реформа – это хронологически ограниченный процесс преобразования правовой системы страны, затрагивающий правотворчество, правовой массив, правопонимание, правоприменение, который предшествует или следует за реформированием политической, экономической или социальной сферы и имеет целью качественное улучшение жизни большинства членов общества.

Судебная реформа – тоже сумма целого ряда мероприятий. Например, судебная реформа 1922 г. «являлась комплексным преобразованием всей судебной системы, введением в правовую практику новых для советского государственного строя институтов. Основные аспекты судебной реформы могут быть выражены в следующих положениях: 1) реорганизация системы общих судов и революционных трибуналов; 2) создание прокуратуры; 3) создание адвокатуры; 4) создание государственного арбитража; 5) модернизация процессуального законодательства»².

Критерии результативности правовых реформ могут быть следующие.

Во-первых, устойчивость тех или иных правовых преобразований, работающих институтов.

Во-вторых, временная определённость.

В-третьих, улучшение качества жизни если не каждого члена общества, то большинства.

В-четвёртых, параллельность правовых реформ и реформ в государственной системе. Пока же в российской истории, как отмечают сотрудники Института государства и права РАН, они, как правило, не совпадали³.

В-пятых, небольшое количество принимаемых законов.

В-шестых, соответствие национального законодательства международно-правовым стандартам.

В-седьмых, состояние юридического образования.

¹ Есенова В.П. Судебная реформа в России: промежуточные результаты // Научные труды Северо-Западного института управления. 2012. Т. 3. № 2. С. 182.

² Суханбердиева А.Н. Судебная реформа 1922 г. // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. 2013. № 1 (11). С. 121.

³ Преемственность и новизна в государственно-правовом развитии России / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1996. С.11.

Первый критерий может считаться критерием и судебной реформы, так как вопрос об устойчивости тех или иных правовых преобразований, работающих институтов актуален и для судебной сферы. Так, к примеру, Д.А. Пашенцев справедливо отмечает, что «высоко оцениваемая как современниками, так и потомками, судебная реформа 1864 г., тем не менее, столкнулась со сложностями ментального характера. Она стала слишком радикальной для неподготовленного правосознания населения страны. В итоге сменившегося курса на смену этой реформе всего через несколько лет пришла контрреформа, которая ликвидировала целый ряд демократических институтов, включая мировой суд»¹.

Второй критерий – временная определённость - также является важным для судебной реформы. Например, сейчас исследователи сомневаются, считать ли объединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда завершением судебной реформы в Российской Федерации².

Улучшение качества жизни большинства членов общества – тоже, безусловно, критерий результативности судебной реформы, но только на современном этапе. Так, к примеру, судебная реформа Екатерины II была проведена в интересах дворянского сословия, которое составляло явное меньшинство³.

Сейчас же доступность правосудия для всех граждан, обеспечение надежной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина являются важнейшими ориентирами при разработке судебной реформы во всех развитых странах. Кроме того, чёткое исполнение решений суда также является важнейшим инструментом придания уверенности каждому человеку в том, что он может защитить свои права, что неправомерные действия в отношении него не останутся безнаказанными. Общее вектор развития данного направления В.В. Захаров определил следующим образом: «Институционализация исполнительного производства шла по двум основным направлениям. Первым стало формирование органов принудительного исполнения, которые постепенно сосредоточили в своих руках принятие мер по осуществлению требования истца к ответчику, признанного судом правомерным. Вторым направлением можно считать определение мер принудительного исполнения»⁴.

Четвёртый критерий является достаточно сложным применительно к судебным реформам. С одной стороны, суд – одна из ветвей государственной

¹ Пашенцев Д.А. Разработка критериев результативности правовых реформ в России в 50–70-е гг. XIX века // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (70). С.122.

² Куликов А.В., Куликов Н.А. Судебная реформа не завершена? // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. Т. 2. № 1. С. 176–179.

³ Ефремова Н.Н. Реорганизация российской юстиции в эпоху Просвещения // Журнал российского права. 2008. № 3 (135). С. 135–148.

⁴ Захаров В.В. Реформирование способов исполнения судебных решений в России во второй половине XIX века // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 31. С. 92.

власти, поэтому реформа суда – это реформирование государственной системы. С другой стороны, изменения в процессуальном законодательстве, безусловно, могут осуществляться в рамках правовой реформы. Именно поэтому сначала вопросы и судоустройства, и судопроизводства включались в один правовой памятник (к примеру, Судебники 1497 и 1550 гг., Соборное Уложение 1649 г.), а затем регулировались правовыми документами, принимаемыми приблизительно в одно и то же время (например, Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик, утверждённые Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 года, были приняты вскоре после Гражданско-процессуального кодекса РСФСР 1923 г. и Уголовно-Процессуального кодекса РСФСР 1922 г., а затем 1923 г.).

Пятый критерий, на первый взгляд, напрямую не относится к судебным реформам. Однако взаимосвязь здесь достаточно глубокая. Как отмечает Н.В. Щедрин, «судьба правовой реформы и необратимость демократических преобразований в России зависят не только и не столько от законотворческого процесса. Мы уже имеем много законов, которые соответствуют международным стандартам, но, как говорят юристы, “не работают”. В значительной степени успех реформы определяется подготовкой правоприменителя»¹, в том числе судейского корпуса.

Относительно шестого критерия нет сомнений, что он также характеризует результативность судебной реформы, но только в последние десятилетия. Прежде всего это связано с развитием международного правосудия. Достаточно вспомнить, например, что результатом вступления Российской Федерации в 1998 г. в Совет Европы, большим количеством дел, которые Россия проигрывает в Европейском Суде по правам человека, стало принятие 30 апреля 2010 г. Федерального Закона Российской Федерации № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», а также ряда других законов. Т.е. ориентация на международные стандарты на современном этапе является важным критерием результативности судебной реформы.

Седьмой критерий – состояние юридического образования – опять же, на первый взгляд, не является критерием результативности судебной реформы. Но судебная реформа может рассматриваться как толчок к развитию юридического образования². Кроме того, реформирование судебной сферы на демократических принципах неизменно отражалось на состоянии гражданского общества в России, способствовало его формированию. Как справедливо отмечает А.Д. Попова, например, Судебную реформу 1864 г. «нельзя воспринимать как простое обновление

¹ Щедрин Н.В. Предисловие // Правовая реформа в России и зарубежный опыт: сб. науч. ст. Красноярск, 2000. С.4.

² Климачков В.М. Судебная реформа Петра I как одна из причин возникновения юридического образования в России // Алтайский юридический вестник. 2013. № 4. С. 15–18.

правил судопроизводства. Она вобрала все тенденции новой эпохи, которая несла демократические ценности – всеобщность, уважение к человеческому достоинству, равенство всех перед законом. Реформа суда содействовала изменению общественного сознания, перерастанию его из патриархального в гражданское, в частности – повышению уровня уважения к закону»¹. Такое изменение общественного отношения к закону, суду всегда сказывалось на системе образования.

Таким образом, судебная реформа может рассматриваться как часть более ёмкого понятия «правовая реформа» в силу целого ряда причин: судебные реформы обычно проводились в ряду других государственно-правовых реформ, критерии результативности судебных реформ несколько уже, чем правовых, судебные реформы затрагивают, прежде всего, такие важные аспекты правовой жизни, как правопонимание, правоприменение, тогда как правовые реформы, кроме вышеназванных, – правотворчество, правовой массив и т.д. Наблюдается несколько расширительное понимание судебной реформы. Реформы необходимо отличать от текущего реформирования, являющегося неизбежной реакцией на происходящие события.

Библиографический список

1. Алиев Я.Л., Артамонова Г.К., Берова Д.М., Шхагапсоев З.Л. Полиция, другие государственные учреждения и принуждение: судебная реформа в России XIX века // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 7. С. 118–123.
2. Быков В.М. Судебная реформа и проблемы борьбы с коррупцией // Публичное и частное право. 2012. № 2. С. 40–47.
3. Есенова В.П. Судебная реформа в России: промежуточные результаты // Научные труды Северо-Западного института управления. 2012. Т. 3. № 2. С. 181–189.
4. Ефремова Н.Н. Реорганизация российской юстиции в эпоху Просвещения // Журнал российского права. 2008. № 3 (135). С. 135–148.
5. Захаров В.В. Реформирование способов исполнения судебных решений в России во второй половине XIX века // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 31. С. 91–99.
6. Ильченко Т.Ю. Этапы правовой реформы в России // Современное право. 2013. № 2. С. 12–15.
7. Климачков В.М. Судебная реформа Петра I как одна из причин возникновения юридического образования в России // Алтайский юридический вестник. 2013. № 4. С. 15–18.
8. Куликов А.В., Куликов Н.А. Судебная реформа не завершена? // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. Т. 2. № 1. С. 176–179.
9. Лонская С.В. Российские судебные реформы XVIII–XX века: учеб. пособие. – Калининград, 2003. 184 с.
10. Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика. Сборник статей / сост. П.Д. Баренбойм. М., 2004. 207 с.

¹ Попова А.Д. Судебная реформа как фактор построения гражданского общества (на примере судебных реформ 1864 г. и рубежа XX–XXI вв.) // Власть. 2009. № 3. С. 120.

11. Пашенцев Д.А. Разработка критериев результативности правовых реформ в России в 50-70-е гг. XIX века // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (70). С.121–122.
12. Попова А.Д. Судебная реформа как фактор построения гражданского общества (на примере судебных реформ 1864 г. и рубежа XX-XXI вв.) // Власть. 2009. № 3. С. 120–123.
13. Правовые аспекты создания профессиональной полиции: ожидаемые результаты реформы (интернет-интервью Т.Н. Москальковой, депутата Государственной Думы Российской Федерации, члена экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой деятельности Информационному агентству «КонсультантПлюс») // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 35. С.2–10.
14. Преемственность и новизна в государственно-правовом развитии России / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1996. 40 с.
15. Серов Д.О. Забытая страница истории государства и права СССР: судебная реформа 1956–1964 годов // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2006. Т. 2. № 2. С. 43–53.
16. Суханбердиева А.Н. Судебная реформа 1922 г. // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. 2013. № 1 (11). С. 121–124.
17. Фетищев Д.В. Судебная реформа Петра I и ее политико-правовое значение // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 4. С. 153–157.
18. Щедрин Н.В. Предисловие // Правовая реформа в России и зарубежный опыт: сб. науч. ст. Красноярск, 2000. С.4.