

## УДК 347.99 (470) (091)

КУРАС Татьяна Леонидовна – к.и.н., доцент кафедры судебного права Юридического института Иркутского государственного университета (664082, Россия, г. Иркутск, мкрн Университетский, ул. Улан-Баторская, 10; tanya\_kuras@mail.ru)

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Аннотация.** В статье автор демонстрирует, что Россия прошла серьезный путь по созданию эффективной независимой судебной системы, основывающей свою деятельность на демократических принципах правосудия, а ее реформирование продолжается и по сей день. Автор отмечает, что современная система судов общей юрисдикции во многом схожа с той, которая существовала в пореформенной России XIX в. Однако российская судебная система второй половины XIX в. имела преимущество перед современной: она отличалась единством судебных органов и судебной практики, которое обеспечивалось Правительствующим сенатом, тогда как в настоящее время суды работают обособленно. Проведение судебной реформы, упразднение Высшего арбитражного суда РФ и передача его функций Верховному суду РФ будет способствовать решению ряда актуальных проблем судебной системы России в настоящее время.

**Ключевые слова:** судебная реформа, судебная система, судебные инстанции, судебные палаты, апелляция, кассация

В 1990-х гг. в России назрела необходимость проведения судебной реформы. Концепция судебной реформы от 24 октября 1991 г. определила в качестве основной задачи построение правового государства и утверждение независимой судебной власти. Основные направления реформы получили развитие в Конституции РФ 1993 г. Она гарантировала судебную защиту прав и свобод, закрепила равенство всех перед законом и судом, независимость судей, состязательность и равноправие сторон.

В развитии судебно-правовой реформы современной России можно выделить 4 периода. Началом 1-го считают 24 октября 1991 г. – день принятия Концепции судебной реформы в РСФСР. На этом этапе были приняты важнейшие законодательные акты, определившие структуру судебной системы, статус судей и процедуру судопроизводства<sup>1</sup>. Была создана стройная система судебных органов. 2-й этап был связан с принятием Правительством РФ 20 октября 2001 г. Постановления «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2002–2006 годы». В России были созданы все виды судов, предусмотренные законом, процессуальное законодательство приведено в соответствие с конституционными положениями, приняты новые процессуальные кодексы, введены суды с участием присяжных заседателей, возрождена мировая юстиция<sup>2</sup>. Третий период начался 21 сентября 2006 г., когда Правительство РФ утвердило федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы». На этом этапе также был принят ряд значимых федеральных законов, направленных на дальней-

<sup>1</sup> Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». – *Российская газета*. № 70. 1992. 29 июля; Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». – *СЗ РФ*. 1994. № 13. Ст. 1447; Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28.04.1995 N 1-ФКЗ. – *СЗ РФ*. 1995. № 18. Ст. 1589; Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»: от 31.12.1996 N 1-ФКЗ. – *СЗ РФ*. 1997. № 1. Ст. 1; Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 N 188-ФЗ. – *СЗ РФ*. 1998. № 51. Ст. 6270; Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» от 23.06.1999 N 1-ФКЗ. – *СЗ РФ*. 1999. № 26. Ст. 3170 и др.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ (с послед. изм. и доп.). – *СЗ РФ*. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921 (далее – УПК РФ); Федеральный закон «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138 (с послед. изм. и доп.). – *СЗ РФ*. 2002. № 46. Ст. 4532 (далее – ГПК РФ); Федеральный закон «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ. – *СЗ РФ*. 2002. № 30. Ст. 3012 и др.

шее совершенствование судопроизводства и судоустройства<sup>1</sup>. В настоящее время продолжается серьезное реформирование судебной системы. На основании принятых в 2014 г. законов из перечня федеральных судов исключен Высший арбитражный суд РФ. Верховный суд РФ, в свою очередь, был наделен дополнительными полномочиями и стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам<sup>2</sup>. Таким образом, современной Россией был пройден весьма серьезный путь по созданию эффективной независимой судебной системы, основывающей свою деятельность на демократических принципах правосудия; ее реформирование продолжается и по сей день.

Несомненно, при проведении судебной реформы в современной России необходимо обращение к положительному историческому опыту. Обоснованным является проведение параллелей современных судебных преобразований с российской Судебной реформой 1864 г. Современную судебную систему во многом можно сравнить с судами, созданными на основании Судебных уставов 1864 г. В связи с этим целесообразно дать сравнительную характеристику по ряду вопросов судоустройства и судопроизводства современной и пореформенной России XIX в.

В результате проведения Судебной реформы 1864 г. были провозглашены и реализованы демократические принципы правосудия: независимость и несменяемость судей, гласность, устность, состязательность, равенство всех перед судом и др. Указанные, а также иные принципы правосудия закреплены в Конституции РФ, а также в других федеральных законах и реализуются на основании действующего законодательства.

Несомненное сходство можно найти и в системе судебных органов, созданных в результате проведения судебной реформы второй половины XIX в. и современной. В Судебных уставах 1864 г. закреплялось создание института мировых судей, а также общих судов: окружных судов, судебных палат и кассационных департаментов Правительствующего сената. Система судебных органов современной России, без сомнения, более сложна, однако имеет много общего с системой судов пореформенной России второй половины XIX в. На основании принятого 31 декабря 1996 г. федерального конституционного закона РФ «О судебной системе Российской Федерации» все суды были подразделены на две группы — федеральные и суды субъектов. Отметим, что такое деление судов, несомненно, схоже с тем, которое существовало в пореформенной России XIX в. — общие и мировые суды. К федеральным судам на основании закона 1996 г. были отнесены Конституционный суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции во главе с Верховным судом РФ, арбитражные суды во главе с Высшим арбитражным судом. К судам субъектов были отнесены конституционные (уставные) суды субъектов и мировые суды. Систему федеральных судов общей юрисдикции на основании принятого законодательства составляли районные суды, суды уровня субъектов РФ (верховные суды республик в составе РФ, краевые, областные суды, суды автономной области, автономных округов, городов федерального значения), а также Верховный суд РФ. Кроме того, в систему федеральных судов общей юрисдикции входят военные суды — гарнизонные и окружные (флотские) военные суды. Систему арбитражных судов РФ составляли арбитражные суды субъектов РФ, федеральные арбитражные суды округов, а также Высший арбитражный суд РФ. С 2003 г. в систему арбитражных судов в

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 09.12.2010 N 353-ФЗ. — *СЗ РФ*. 2010. № 50. Ст. 6611; Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2010 N 433-ФЗ. — *СЗ РФ*. 2011. № 1. Ст. 45; Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07.02.2011 N 1-ФКЗ (с послед. изм. и доп.). — *СЗ РФ*. 2011. № 7. Ст. 898 и др.

<sup>2</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» от 05.02.2014 N 2-ФКЗ. — *СЗ РФ*. 2014. № 6. Ст. 48; Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 05.02.2014 N 4-ФКЗ. — *СЗ РФ*. 2014. № 6. Ст. 551; Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» от 05.02.2014 N 3-ФКЗ. — *СЗ РФ*. 2014. № 6. Ст. 550 и др.

качестве суда апелляционной инстанции были введены арбитражные апелляционные суды<sup>1</sup>.

Несомненно, современная система судебных органов гораздо более сложна, чем в пореформенной России XIX в., это объясняется значительным усложнением современных общественных отношений. Длительное время считалось целесообразным и необходимым создание специализированных судов, к которым, в частности, относятся арбитражные суды, призванные рассматривать экономические споры. Несмотря на то, что эти суды весьма эффективно осуществляют свои задачи, деление федеральных судов на суды общей юрисдикции и арбитражные суды всегда вызывало массу проблем. Одной из них традиционно является проблема разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, возникновение так называемых коллизий подведомственности, когда неясно, в какие суды необходимо обращаться за защитой — в суды общей юрисдикции или арбитражные суды [Арбитражный процесс 2008: 100-103]. Эти проблемы остаются, несмотря на совершенствование процессуального законодательства и предложения, высказываемые учеными-процессуалистами. Еще одним недостатком разделения федеральных судов на суды общей юрисдикции и арбитражные суды представляется отсутствие единой практики этих судов по схожим правовым вопросам. Конечно, принятие совместных постановлений Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ позволяло в какой-то степени решать эти вопросы, но не в полной мере. Исходя из этого, нами уже высказывалось мнение о преимуществе российской судебной системы второй половины XIX в. над современной, связанное с тем, что тогда имело место единство судебных органов и судебной практики, которое обеспечивалось Правительствующим сенатом [Курас 2000: 48].

Проблема обособленности федеральных судов начала обсуждаться в юридической литературе достаточно давно [Решетникова, Ярков 1999: 60-61]. Однако только сейчас наступает время решения проблемы разрозненности судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Первым шагом на этом пути стало, как было указано выше, упразднение Высшего арбитражного суда и передача его полномочий Верховному суду РФ. На основании действующего в настоящее время законодательства Верховный суд РФ возглавляет и систему судов общей юрисдикции, и систему арбитражных судов РФ, что позволит обеспечить единство судебной практики. Таким образом, на наш взгляд, наметилась тенденция создания единой системы судов общей юрисдикции вместо параллельной системы общих и арбитражных судов. Несомненно, здесь можно увидеть заимствование положительного исторического опыта пореформенной России второй половины XIX в., когда существовала единая судебная система, функционировавшая на основании единого процессуального законодательства, в частности Устава гражданского судопроизводства 1864 г. В связи с этим представляется обоснованной идея использования данного опыта и принятия единого процессуального закона, на основании которого будет осуществляться рассмотрение дел и судами общей юрисдикции, и арбитражными судами.

Целесообразно сравнить инстанционную систему в судах пореформенной России второй половины XIX в. и в действующих в настоящее время судах общей юрисдикции. На основании процессуального законодательства 1864 г. мировые судьи рассматривали по первой инстанции мелкие дела, отнесенные законом к их компетенции. В свою очередь, окружные суды рассматривали по существу дела, неподсудные мировым судьям и не отнесенные законом к ведению палат, а также в случаях, предусмотренных законом, проверяли в апелляционном порядке не вступившие в законную силу акты мировых судов. Судебные палаты проверяли по апелляции дела, рассмотренные окружными судами по первой инстанции без участия присяжных, а также рассматривали по первой инстанции дела о государственных и должностных преступлениях. Правительствующий сенат являлся выс-

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» от 04.07.2003 N 3-ФКЗ. — *СЗ РФ*. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2698.

шим судебным органом страны и проверял в кассационном порядке акты нижестоящих судебных органов, вступившие в законную силу. Принятое в 1864 г. процессуальное законодательство, закрепившее стройную инстанционную систему, было основано на теоретических работах виднейших российских и зарубежных ученых-процессуалистов: К.И. Малышева, Е.В. Васьковского, Т.М. Яблочкова, А.К. Рихтера, К. Канштейна, Ф. Кляйна и др. Было предусмотрено рассмотрение дел в трех инстанциях: первой (рассмотрение дела по существу), апелляционной (проверка не вступивших в законную силу судебных актов суда первой инстанции), кассационной (проверка вступивших в законную силу судебных актов первой и апелляционной инстанций). Такое законодательное урегулирование вопроса об инстанциях было логичным и теоретически обоснованным. В литературе выделяют определенные признаки апелляции [Борисова 2008: 75-76]. Согласно действовавшему в пореформенной России процессуальному законодательству для проверки судебных актов, принятых судами первой инстанции и не вступивших в законную силу, существовала одна судебная инстанция – апелляционная. Это соответствовало сущности апелляции, призванной не допустить вступления в законную силу незаконных и необоснованных судебных актов, принятых по первой инстанции. Акты суда апелляционной инстанции вступали в законную силу немедленно.

В соответствии с Судебными уставами 1864 г. в кассации, как было указано выше, проверялись вступившие в законную силу судебные акты первой и апелляционной инстанций. Это соответствовало сущности кассации в соответствии с теоретическими разработками ученых-процессуалистов, а также с мировой судебной практикой. Кассация была призвана проверять судебные акты, вступившие в законную силу, в качестве третьей, проверочной инстанции, задачей которой является проверка судов первой и апелляционной инстанций с точки зрения законности [Осокина 2007: 630-631]. В целом инстанционная система была единой для гражданского и уголовного процессов. Таким образом, на наш взгляд, инстанционная система в пореформенных судах дореволюционной России была стройной, логичной и теоретически обоснованной.

Сравним инстанционную систему дореволюционной России с современной. Одним из недостатков современной инстанционной системы длительное время являлось отсутствие единообразия в прохождении дела по инстанциям в гражданском и уголовном процессах. В УПК РФ 2001 г. и ГПК РФ 2002 г. была закреплена различная инстанционная система. Так, в уголовном процессе в соответствии со ст. 354 УПК РФ была предусмотрена возможность обжалования в кассационном порядке актов судов и первой, и апелляционной инстанций. А в гражданском процессе, на основании ст. 336 ГПК РФ, была предусмотрена возможность обжалования в кассационном порядке актов только первой инстанции. Такая ситуация существовала вплоть до реформирования современной инстанционной системы на основании федеральных законов, принятых в 2010 г.<sup>1</sup> Следует приветствовать, на наш взгляд, существование в настоящее время в судах общей юрисдикции единой инстанционной системы в гражданском и уголовном процессах подобно тому, как это было сделано в период действия Уставов гражданского и уголовного судопроизводства 1864 г.

Одной из проблем инстанционной системы в гражданском и уголовном процессах современной России в течение длительного времени являлось параллельное существование двух инстанций по пересмотру не вступивших в законную силу судебных актов – кассации и апелляции. В соответствии с ГПК РФ и УПК РФ апелляция применялась в отношении актов мировых судей, остальные акты, не вступившие в законную силу, обжаловались в кассационном порядке. Это не соответствовало конституционному принципу равенства всех перед законом и судом; инстанции

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 09.12.2010 N 353-ФЗ. – *СЗ РФ*. 2010. № 50. Ст. 6611; Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2010 N 433-ФЗ. – *СЗ РФ*. 2011. № 1. Ст. 45.

дублировали друг друга [Борисова 2003: 18]. Кассация выполняла несвойственные ей функции, что не соответствовало мировым стандартам. В результате реформирования инстанционной системы на основании федеральных законов от 9 декабря 2010 г. N 353-ФЗ и от 29 декабря 2010 г. N 433-ФЗ в настоящее время установлен единый апелляционный способ обжалования всех судебных постановлений, не вступивших в законную силу, и единый кассационный способ обжалования судебных актов, вступивших в законную силу. Данные новеллы в соответствии с законом в гражданском процессе применяются с 1 января 2012 г., а в уголовном процессе — с 1 января 2013 г. Они усовершенствовали правила пересмотра судебных актов, позволили повысить эффективность правосудия.

Таким образом, при проведении судебной реформы в современной России представляется необходимым обращение к российскому историческому опыту второй половины XIX в. Учет положений Судебных уставов 1864 г. и практика их применения может способствовать совершенствованию судостроительства и судопроизводства в гражданском и уголовном процессах. Следует приветствовать тот факт, что современный законодатель использует положительный исторический опыт и внедряет его, но с учетом современных реалий.

### Список литературы

*Арбитражный процесс* (отв. ред. В.В. Ярков). 3-е изд., перераб. и доп. 2008. М.: Волтерс Клувер. 912 с.

Борисова Е.А. 2008. *Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Городец». 224 с.

Борисова Е.А. 2003. Обжалование не вступивших в законную силу судебных решений в гражданском процессе. — *Российская юстиция*. № 10. С. 16-18.

Курас Т.Л. 2000. Российская судебная система: история и современность. — *Сибирский юридический вестник*. Иркутск. № 3. С. 46-49.

Осокина Г.Л. 2007. *Гражданский процесс. Особенная часть*. М.: Норма. 960 с.

Решетникова И.В., Ярков В.В. 1999. *Гражданское право и гражданский процесс в современной России*. М.: Норма. 312 с.

KURAS Tat'yana Leonidovna, Cand. Sci.(Hist.), Associate Professor of the Department of Judicial Law at Law Institute, Irkutsk State University (Ulan-Batorskaya str., 10, Universitetskij microdistrict, Irkutsk, Russia, 664082; tanya\_kuras@mail.ru)

## REFORMING OF THE COURT SYSTEM IN RUSSIA: HISTORY AND MODERNITY

**Abstract.** In the article the author demonstrates that Russia passed through the serious reform way to establish an effective independent judicial system, based on the democratic principles of justice. And the reformation of the state judicial system is still going on. The author notes, that the modern system of courts of the general jurisdiction is in many aspects similar to the system of the post-reform Russia (in the second half of the 19<sup>th</sup> century). The Russian judicial system that existed in the second half of the 19<sup>th</sup> century had some advantages, based in the unity of the judiciary and judicial practice, which was provided by the Governing Senate. And now the courts are working separately.

Carrying of the judicial reform, abolition of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation and transferring its functions to the Supreme Court of the Russian Federation would promote solving some actual problems of the judicial system in modern Russia.

**Keywords:** legal reform, court system, court instances, court chambers, appeal, cassation

### References

*Arbitrazhnyi protsess*. 3 izd, pererab. i dop. [The Arbitration Procedure. 3<sup>rd</sup> ed., revised and expanded (ed. by V.V. Yarkov)]. M.: Wolters Kluwer Publ. 2008. 912 p.

Borisova E.A. *Apellyatsiya v grazhdanskom (arbitrazhnom) protsesse*. 3 izd, pererab. i dop. [The Appeal in Civil (Arbitral) Procedure. 3<sup>rd</sup> ed., revised and expanded]. M.: Gorodets Publishing House. 2008. 224 p.

Borisova E.A. Civil Procedure: Appealing Courts Decisions which Didn't Become Operative. — *Rossiiskaya yustitsiya*. 2003. No 10. P. 16-18. (In Russ.)

Kuras T.L. Russian Judicial System: History and Modernity. — *Sibirskii yuridicheskii vestnik*. Irkutsk. 2000. No 3. P. 46-49. (In Russ.)

Osokina G. L. *Grazhdanskii protsess. Osobennaya chast' [Civil Procedure. The Particular Part]*. M.: Norma Publ. 2007. 960 p.

Reshetnikova I.V., Yarkov V.V. *Grazhdanskoe pravo i grazhdanskii protsess v sovremennoi Rossii [Civil Law and Civil Procedure in Modern Russia]*. M.: Norma Publ. 1999. 312 p.

### УДК 321

**ИСАЕВА Елена Александровна** – к.ю.н., доцент кафедры социального и семейного законодательства Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова (150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, 14; elenia2000@mail.ru)

## ФОРМИРОВАНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье проводится анализ принятого в июле 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Анализируется трансформация текста нормативного акта в ходе его обсуждения, начиная с 2012 г. Выделяются ключевые различия в понятийном аппарате, формах контроля, субъектах и объектах общественного контроля, предусмотренных проектом нормативного акта и итоговой версией закона. Делается вывод о трансформации текста проекта нормативного акта не только в части юридической техники, но и в идеологической составляющей. При этом для систематизации разрозненных форм контроля, для комплексного развития данного института в будущем данный закон действительно необходим.

**Ключевые слова:** общественный контроль, субъекты и объекты общественного контроля, формы общественного контроля, нормативные основы общественного контроля

Общественный контроль и механизмы его внедрения в России на настоящий момент являются крайне актуальными проблемами для исследования и обсуждения. Институт общественного контроля выступает важнейшим фактором и показателем общественного развития. Он является одним из ключевых элементов в формировании обратной связи общества и власти. Действенный контроль над властью возможен лишь в рамках демократического конституционного государства, где власть рассредоточена, урегулирована, ограничена правом, доступна, предсказуема и эффективна [Цыбулевская, Милушева 2008: 28].

В настоящее время в России нормативно закреплены и действуют диалоговые площадки [Исаева 2013: 39] (общественные палаты [Исаева 2014: 1308], общественные советы, имеющие полномочия по общественной экспертизе, участию в формировании независимой оценки качества работы учреждений социальной сферы). В подавляющем большинстве регионов России созданы общественные наблюдательные комиссии по контролю за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания; на региональном уровне проводятся публичные слушания и др. Порой полномочия по общественному контролю у субъектов контроля могут даже перекрещиваться. К примеру, ОНК, общественный совет при УФСИН, уполномоченный по правам человека имеют право контроля за соблюдением прав в местах принудительного содержания граждан. И в случае получения жалобы на условия содержания все три субъекта смогут проводить контрольные мероприятия. В этом случае важен аспект саморегулирования субъектов общественного контроля.

С одной стороны, можно сказать, что формирование федеральной нормативной базы, предусматривающей регламентацию механизмов общественного контроля, началось сравнительно недавно, с другой — этот процесс идет так активно, что объекты контроля в регионах России реально осознают, что общественные проверки,