

## Влияние трансформации системы правосудия на обеспечение независимости судей, прокуроров и следователей\*

С. А. Бочкарёв

Институт государства и права Российской академии наук,  
Российская Федерация, 119019, Москва, ул. Знаменка, 10

**Для цитирования:** Бочкарёв, Сергей А. 2020. «Влияние трансформации системы правосудия на обеспечение независимости судей, прокуроров и следователей». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 625–638. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.306>

В статье исследованы процессы трансформации отечественной системы правосудия за истекшее тридцатилетие. Рассмотрены вопросы становления и развития органов юстиции в России. Отдельно затронуты вопросы реструктуризации органов следствия и прокуратуры, преобразования системы суда, в том числе с точки зрения влияния ее структурно-прикладных модификаций на ее нематериальные аспекты (самостоятельность, внутреннее убеждение, свободу оценки и др.), способствующие отправлению и достижению правосудия. Особый акцент сделан на изучение воздействия реформ правосудия на независимость ее институтов и представителей, поскольку вне гарантий и состояния независимости правосудие лишается смысла и превращается в свою противоположность. Выявлено, что организационно-структурные меры по обеспечению независимости основных субъектов судопроизводства носили не комплексный, а единичный и локальный характер. Проведенная в 2007–2019 гг. реструктуризация органов следствия и прокуратуры, а также модификация судебной системы были направлены на минимизацию межведомственной и межинстанциональной зависимости. Вместе с тем преобразования не затронули аспекта обеспечения внутриведомственной и внутриинстанциональной независимости их субъектов. В итоге административная зависимость рядового сотрудника системы правосудия от своего непосредственного руководителя осталась на прежнем уровне. Оценка недостатков проведенной реформы позволила прогнозировать, что реструктуризация системы органов правосудия в близкой и среднесрочной перспективе не приведет к усилению независимости следователей, прокуроров и судей как ключевому и ожидаемому результату. В основном будет сказываться то, что продолжительное время их не подчиняли закону, а, наоборот, ставили в подконтрольное вышестоящему руководству положение, учили исправно соответствовать его требованиям.

**Ключевые слова:** независимость правосудия, трансформация системы правосудия, правоохранительные органы, самостоятельность, судья, следователь, прокурор, реструктуризация, реформа.

---

\* Исследование выполнено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 18-011-01232 «Состояние отечественной системы правосудия: взгляд изнутри на ее самостоятельность и независимость».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

## 1. Введение

Актуальность исследования процессов трансформации отечественной системы правосудия обусловлена рядом причин. Во-первых, необходимо оценить последствия тех изменений, которые законодатель вносит в организацию правосудия, и своевременного выявления незапланированных утрат ее лучших качеств. Во-вторых, следует определить влияние структурно-прикладных модификаций, производимых в устройстве системы, на ее нематериальные аспекты (самостоятельность, внутреннее убеждение, свободу оценки и др.), способствующие отправлению и достижению правосудия. В-третьих, дополнительное значение теме придает то, что наряду с реформой системы правосудия в состоянии транзита находится все современное российское общество. Не только обществоведы, но и Правительство РФ признает: на современном этапе судебная система функционирует в условиях осуществления в государстве интенсивных социально-экономических процессов и реформ, что ставит новые задачи и определяет необходимость перехода судов на качественно новый уровень деятельности (см. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013–2020 гг.”»); здесь и далее все ссылки на нормативные правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 17 апреля, 2019. <http://www.consultant.ru>). Научное значение приобретают вопросы синхронности изменения социальной системы в целом и подсистемы правосудия как ее части, выявления и устранения конфликтов, возникающих между ними в случае разнонаправленного движения, коррекции их траектории.

Для характеристики успешности реформ правосудия специалисты используют различные категории. Одни говорят о ее эффективности, другие — о совершенстве, а третьи — об открытости и доступности. Не все из этих категорий верифицируемы и избавлены от субъективизма, однако от них, безусловно, не стоит отказываться. Важнее знать и понимать, что данные определения носят вспомогательный характер и находятся на службе у генерального показателя, т. е. у маркера, указывающего на соответствие системы правосудия своему назначению. Речь идет об индикаторе независимости институтов и представителей юстиции. Вне гарантий и состояния независимости правосудие лишается смысла и превращается в лучшем случае в свою же пародию, а в худшем — в свою противоположность.

Актуальность теме придают современные социологические опросы, указывающие, в частности, на то, что организационно-структурный аспект системы правосудия и элемент независимости ее субъектов тесно взаимосвязаны. По мнению большинства правоприменителей, отправлению независимого правосудия и самостоятельному выполнению профессиональных обязанностей препятствуют недостатки в административно-организационном устройстве правоохранительной системы в целом и каждого ее органа в частности (Бочкарёв 2019).

## 2. Основное исследование

### 2.1. Становление системы органов юстиции в России

Если забегать вперед и судить по самым общим чертам, то можно уверенно констатировать, что современное Российское государство как приверженец правового

государства принимает меры по повышению эффективности судебной и правоохранительной системы страны в целом. Структура правовой организации общества периодически изменяется и не имеет признаков статичности и неподвижности. Если оценивать усилия власти по текущей стабильности социально-политического устройства, то большие оптимисты, прежде всего действующие руководители институтов правосудия, даже могут заявить, что проводимая оптимизация структуры органов правопорядка фиксирует положительные тенденции и достигает поставленных целей. За счет модернизации их системы обеспечивается внутренняя устойчивость общества и целостность государственного устройства. Вместе с тем системный взгляд на опыт становления и развития ряда правоохранительных органов и практики правоприменения свидетельствует о том, что работа по их совершенствованию не всегда носила последовательный и завершённый характер.

Вхождение России в постсоветский период становления в целом не изменило традиционного состава правоохранительных органов. Конечно, они претерпели трансформацию, но ни один из них в период социально-политических потрясений (1985–1993 гг.) официально не прекратил функционирование и тем более не менял централизованно-командный принцип построения. Перестройка, предоставившая правосудию дополнительные свободы в 1987–1988 гг., не нашла отклика в сознании правоприменителей. Работники органов правосудия не восприняли себя властной корпорацией, призванной вопреки любым обстоятельствам и на деле утверждать право.

За столь короткий промежуток времени другого исхода ожидать было нельзя. Вполне закономерно, что в ответ на ослабление давления партийно-номенклатурного аппарата правосудие лишь растерялось и оказалось в моральной изоляции, не пользуясь поддержкой ни у общественности, ни у государства. Более того, из-за «бесхозного» положения и по инерции оно стало ожидать появления нового выразителя «права».

В итоге на первоначальный этап форматирования современной России и ее системы юстиции в основном пришлось усилие по переоценке сложившейся за прошлые десятилетия практики отправления правосудия в стране. Речь идет именно о практике, так как на нормативном уровне (Конституция СССР 1977 г.) СССР заявлял о себе как об обществе подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, активное участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом, а также выборностью всех органов государственной власти, в том числе судебных, снизу доверху, подотчетностью их народу, законом жизни которого является забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех.

Однако на практике, по признанию Президента РСФСР и поддержавшего его Верховного Совета РСФСР, государство в советский период продолжительное время являлось инструментом насилия в руках тоталитарного режима, а человек был закрепощен и превращен в функцию, становился винтиком в чуждом ему механизме. Высшие органы управления с определенностью заявили, что в тот период «суд не пользовался властью, а власть бесконтрольно пользовалась судом» (абз. 1 ч. 1 Постановления Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»). «Суды, как и вся система юстиции,

составляли важный элемент командно-административной системы руководства страной, были проводниками ее воли. Они выступали преимущественно как репрессивный орган, подчас освящая ритуалом судебного разбирательства предпринятую расправу» (абз. 2 ч. 1 указанного Постановления).

Таким образом, верховная власть осознавала и официально признавала, что наряду с политическими и экономическими преобразованиями, которым был дан старт ранее, необходимо разворачивать процесс правовой реформы как важного условия функционирования РСФСР и его движения к идеалу демократического правового государства. На арену общественной жизни должен был выйти «независимый, свободный от корыстных интересов, политических симпатий и идеологических предубеждений суд, выступающий гарантом законности и справедливости, призванный выполнять в государстве ту же роль, что совесть у человека» (абз. 4 Вступления указанного Постановления). Меры по преобразованию суда и процесса, коренного обновления институтов права, изменения предназначения и деятельности других правоохранительных органов, действующих до суда, для суда и после суда, во исполнение судебных приговоров и решений, должны были ознаменовать возвращение страны в лоно мировой цивилизации.

Вместе с тем из-за последовавшего в 1993 г. политико-правового кризиса, угрожавшего государственной и общественной безопасности (Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной реформе в Российской Федерации»), предусмотренные в Концепции меры по реформированию судебной системы не реализовались в соответствии с предусмотренными ею же принципами: комплексно и последовательно, без хаотической поспешности в законодательстве, а также без подстрекательства и вмешательства заинтересованных ведомств, при поддержке сопутствующей и последовательной политической воли, искреннем желании провести начатые преобразования во всей их полноте и нелицеприятности.

Этот же краткосрочный (переходный) период политической борьбы коснулся системы юстиции. Противоборствующие стороны обвиняли друг друга в узурпации не только политической, но и судебной власти. При этом каждая из них одновременно и реально старалась переподчинить ее себе (например, согласно Указу от 21.09.1993 № 1400 Генеральный прокурор РФ стал подотчетен Президенту РФ и им же назначался на эту должность).

## *2.2. Развитие системы органов юстиции в России*

Динамику процессу организации правосудия по новым правилам и обновленным принципам придало принятие в 1993 г. Основного закона (Конституции РФ 1993 г.), в котором Российская Федерация вновь заявила о себе как о приверженце правового государства. Восприятие на уровне высшего конституционного акта прав человека как высшей ценности, определяющей смысл и содержание деятельности всех ветвей власти, привело на законодательном уровне к расширению свобод граждан, уравниванию с государством в возможности доступа к правосудию, к балансировке их правомочий в судопроизводстве.

Вследствие изменения основ конституционного устройства российского общества законодатель уделил значительное внимание приведению в соответствие с Основным законом гражданского, уголовного, административного и процессу-

ального законодательства. В ч. 1 ст. 124 принятого в 1994 г. Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ, в частности, отмечалось, что государство (как Российская Федерация, так и ее субъекты с муниципальными образованиями) выступает в регулируемых гражданским законодательством отношениях на равных началах с иными участниками — гражданами и юридическими лицами.

Помимо изменения статуса основных участников общежития и предоставления им дополнительных прав и свобод, принятие новой Конституции РФ непосредственно отразилось на некоторых составляющих структурно-организационного элемента системы правосудия. Если по Конституции 1977 г. судьи избирались и отзывались со своих должностей вышестоящими советами народных депутатов, а народные заседатели — собраниями граждан по месту их жительства (ст. 152), то по Конституции 1993 г. судьи федеральных судов стали назначаться президентом РФ (ст. 128). Если Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР, оставался ответственным перед ним и подотчетным ему же (ст. 162), то Генеральный прокурор РФ и его заместители стали назначаться на должность и освобождаться от нее Советом Федерации по представлению Президента РФ. Если по первой редакции Конституции 1977 г. прокуроры союзных республик, краев и областей (ст. 166) назначались высшими органами государственной власти этих регионов по согласованию с Генеральным прокурором СССР, а потом лично Генпрокурором СССР, то по Конституции РФ прокуроры субъектов Федерации первоначально назначались Генеральным прокурором РФ по согласованию с местным органом представительной власти, а в настоящее время — Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ (ст. 129).

Конституционные положения о независимости судей остались практически неизменными. Если в Конституции СССР указывалось, что судьи и народные заседатели независимы и подчиняются только закону (ст. 155), то в Основном законе РФ установлено и подчеркнуто, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 155). Изменения коснулись органов прокуратуры. Если ранее на конституционном уровне гарантировалось, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только генеральному прокурору СССР (ст. 168), то в настоящее время положение о независимости прокуроров выбыло из Конституции РФ (ст. 129). Гарантии недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора понижены в статусе и отнесены к сфере компетенции отраслевого законодательства (ст. 5 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

В итоге в систему органов, способствующих отправлению правосудия или непосредственно участвующих в нем, вошли суды, органы прокуратуры и некоторые ведомства исполнительной ветви власти. Наряду с названными ведомствами указами президента РФ создавались дополнительные правоохранительные органы. В таком порядке учреждены, например, Федеральная налоговая полиция, а после ее ликвидации — Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков. Решение об их создании, как следует из соответствующих распорядительных актов, было продиктовано потребностями практики. Главное управление налоговых расследований, в частности, создано в целях содействия экономической реформе, по-

вышения эффективности деятельности государственной налоговой службы (Указ Президента РФ от 18.03.1992 № 262 «О создании Главного управления налоговых расследований при Государственной налоговой службе РФ»). Впоследствии функции упраздненной Федеральной службы налоговой полиции РФ (Закон РФ от 24.06.1993 № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции») по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений были переданы МВД РФ (Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»).

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ создан Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при МВД РФ, а на его основе — одноименная служба. Для реализации государственной политики в сфере миграции и осуществления правоприменительных функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в данной области в 2004 г. учреждена Федеральная миграционная служба. В 2016 г. обе службы упразднены и переданы в структуру МВД РФ, из которого они ранее были выделены в самостоятельные и автономные подразделения (Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156).

С целью охраны общественного порядка и повышения доверия общества в 2010–2011 гг. реформированы органы внутренних дел путем освобождения их от одних (рудиментарных) функций и унификации других, а также значительной работы над отбором высококвалифицированных кадров. В соответствии с замыслом законодателя задача реформы состояла в изменении самого принципа взаимоотношений сотрудника правоохранительного органа с обществом. Предполагались отказ от доминантной модели контроля над населением и переход к партнерским взаимоотношениям между ними. Такое положение достижимо при взаимной открытости сторон.

Обеспечению территориальной целостности страны как одного из основных и многовековых достижений многонационального народа России посвящено создание в 2016 г. и работа государственной военной организации — Федеральной службы войск национальной гвардии РФ. Эта же служба занимается охраной общественного порядка и обеспечением безопасности (Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ»).

Таким образом, из краткого обзора истории становления современной России следует, что за период ее формирования произошла федерализация правоохранительной системы. Вопросы процессуального порядка и материальной обеспеченности органов юстиции в основной части отнесены к исключительному ведению Федерации. Также произошло их переподчинение Президенту РФ. Необходимость этого была обоснована на уровне упомянутой Концепции еще президентом РСФСР Б. Н. Ельциным, а затем им же дополнительно объяснена на уровне указа и уже в статусе Президента РФ, который в данной мере видел возможность сохранения единства и целостности страны, а также противодействия Верховному Совету, предпринимавшему систематические усилия по узурпации судебной функции (Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной реформе в РФ»). Проведенное впоследствии переподчинение было легализовано результатами всенарод-



ного голосования и принятием Конституции РФ, в которой за Президентом РФ закреплён статус гаранта Основного закона.

Что касается правоприменения, то оно продолжило развиваться и осуществляться на практике во многом по прежним лекалам и принципам. Как видно из приведенных примеров, создание правоохранительных ведомств подчинялось необходимости купирования социально-экономических проблем и декриминализации соответствующих сфер жизни. При этом вертикально-командный порядок построения правоохранительной системы в целом и органов юстиции в частности изменен не был. Принцип подчиненности нижестоящего вышестоящему фактически не отменен и не трансформирован. Изменения правоприменения ограничились воспроизводством в процессуальном законодательстве конституционных положений о независимости суда и его подчиненности закону, недопустимости вмешательства в деятельность судей при осуществлении правосудия, о раздельности функций по обвинению, защите и разрешению дел. В структурно-прикладном плане эти нормы остались неподкрепленными. Также необеспеченными на этом уровне оказались гарантии самостоятельности следователя и прокурора.

С начала 2000-х годов по настоящее время Правительство РФ разработало и реализовало три крупные и затратные федеральные целевые программы по развитию судебной системы России. Каждая из них ставила во главу угла цель укрепления независимости судей (постановления Правительства РФ от 20.11.2001 № 805 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2002–2006 годы»; от 21.09.2006 № 583 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2007–2012 годы»; от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы”»). Однако среди всех составляющих независимости судей был сделан упор на обеспечение надлежащего финансирования и материально-технического снабжения судебной власти, а также на создание информационно-коммуникативной системы судебной власти (подробнее см.: Смирнов 2019; Шадрин 2019).

В итоге к настоящему времени некоторые недостатки процессуального плана, выявленные еще на этапе принятия Концепции судебной реформы в РСФСР в 1991 г., нивелированы. Проведена функциональная дифференциация работы внутри системы уголовной юстиции. Теперь закон не соединяет в лице одного субъекта различные по юридической природе виды деятельности. Суд более не возбуждает уголовные дела, а прокурор не занимается их расследованием. Устранена материально-финансовая зависимость от местных властей.

Однако структурные пороки уголовной юстиции не ликвидированы и продолжают эксплуатироваться для поддержания каналов зависимости. Так, наряду с судебным надзором как формой контроля в судопроизводстве сохраняется непроцессуальное руководство или кураторство нижестоящих судов. Присутствует начальственная критика за допущенную ошибку или за несовпадение позиции судьи с мнением вышестоящей инстанции, которая не способствует их раскрепощенности и свободному выражению внутреннего убеждения. Судьи ориентируются на позицию кассационных и надзорных инстанций, т.е. утрачивают самостоятельность.

В прокурорско-следственной работе грань между процессуальной и непроцессуальной деятельностью до сих пор не проведена. Начальник следственного отде-

ла как административный руководитель по-прежнему наделен процессуальными функциями. Не обеспечена процессуальная самостоятельность следователя, отличающая его от чиновника исполнительной ветви власти. Следователь остается зависим от своего руководителя не только по процессуальным вопросам, но и по вопросам аттестации, продвижения по службе, предоставления ему жилья, отпусков и т. п. Следователи органов внутренних дел подчинены начальникам районных отделов Министерства внутренних дел (главных управлений Министерства внутренних дел), которые фактически руководят и следствием, и оперативно-разыскной деятельностью. Иными словами, не устранены возможность и практика оказания давления работниками оперативных служб на следователя, поскольку они состоят в одном с ним органе внутренних дел и подчинены одному начальнику.

### ***2.3. Реструктуризация органов следствия и прокуратуры***

Из обозначенного подхода к сфере правоприменения существенно выделяется ряд последних инициатив Президента РФ и Верховного суда РФ по трансформации органов суда, прокуратуры и следствия, поскольку они напрямую направлены на повышение и укрепление их независимости через качественное изменение структуры последних.

Если руководствоваться хронологическим принципом, то в первую очередь нужно обратить внимание на реформу органов прокуратуры, которые до 2007 г. выполняли функции как прокурорского надзора, так и следствия. Такое совмещение, по идее реформаторов, не отвечало требованиям независимости двух видов юридической деятельности. В связи с этим выдвинуто и одобрено предложение, как указано в пояснительной записке к соответствующему законопроекту, по организационному разграничению функций в сферах надзора за соблюдением законности при производстве дознания, предварительного следствия и рассмотрении уголовных дел в судах, с одной стороны, и проведения следственных действий в рамках процессуальных полномочий, имеющихся у органов прокуратуры, — с другой.

С указанной целью на первоначальном этапе принято решение создать в составе прокуратуры Следственный комитет прокуратуры РФ и подчиненные ему следственные управления прокуратур субъектов РФ, а также следственные отделы прокуратур городов и районов. После двухлетней практики деятельности Следственного комитета при прокуратуре РФ идеологи реформы выявили необходимость более четкого разграничения функций прокурорского надзора и предварительного следствия. В связи с этим инициировано функционирование Следственного комитета вне системы прокуратуры, что, по мнению законодателя, должно было создать необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усилению взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, а главное — повышения объективности следствия, законности в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительного соблюдения прав граждан.

Изучение практики функционирования вновь созданного следственного органа показало, что независимости следователя от прокурора (и наоборот) в целом удалось достичь. Однако такое разделение сыграло на пользу только прокурору. Он, как уже отмечалось, освободился от следственных функций. При этом уровень



самостоятельности следователя не повысился — он был лишь переподчинен руководителю следственного органа, а задачи следственной работы подменены внутриведомственными представлениями этого руководителя об ее успешности.

Административная нагрузка на следователя не уменьшилась, а в разы увеличилась. Если до выделения Следственного комитета России из структуры органов прокуратуры следственную работу на уровне районного звена организовывал один из заместителей прокурора, то в настоящее время следователем руководят не менее четырех администраторов, в число которых входят руководитель следственного органа, его заместители, их помощники и инспекторы.

На всех вышестоящих уровнях (субъекты РФ, федеральные округа и центральный аппарат) в структуре следственных управлений Следственного комитета России созданы подразделения по обеспечению процессуального контроля, которые дублируют как собственные функции — полномочия руководителей следственных органов и их заместителей (также наделенных полномочиями по контролю над следователем), так и функции прокурора. Ни в одном другом следственном органе (МВД или ФСБ) подобных квазиструктур не существует и никогда не существовало. В то же время на них приходится значительная часть штатной численности Следственного комитета.

Далее тенденция прироста в работе Следственного комитета РФ несвойственных следственной деятельности подразделений и функций продолжилась. В частности, Следственный комитет России стал активно развивать криминалистические подразделения, укомплектовывать их специалистами из разных областей знания, а главное — наделять этих специалистов статусом судебных экспертов. Практическая реализация подобной инициативы не отвечает требованиям ст. 7 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», поскольку эксперт не может находиться в какой-либо зависимости от органа или лица, назначившего судебную экспертизу, сторон и других лиц, заинтересованных в исходе дела. Для сравнения: органы прокуратуры в период, когда следствие находилось в их составе, проводили все исследования в экспертных учреждениях МВД или Минюста России, а криминалистические функции выполняли либо следователи-криминалисты, либо специалисты МВД РФ.

Настойчивость Следственного комитета России в получении судебно-экспертной функции также не имеет ничего общего с приоритетами федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», которая в целях обеспечения независимости правосудия и сокращения сроков судопроизводства предусматривает реализацию мероприятий по созданию условий для осуществления качественных экспертиз государственными судебно-экспертными учреждениями Министерства юстиции РФ. Правительство РФ сделало выбор в пользу не внутриведомственных экспертиз, а Минюста, поскольку он не является участником судопроизводства, включает в себя независимую структуру государственных судебных экспертов, не подчиненную органам дознания и следствия, свободную от какой бы то ни было корпоративной заинтересованности, и имеет на сегодняшний день наиболее полную нормативную правовую базу по судебной экспертизе (Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013–2020 гг.”»).

В итоге обнаруживается, что цель, изначально избранная в качестве конечной для реформы, по отделению прокурорского надзора от следствия не только достигнута, но и преодолена. Реально назревший и необходимый курс на обеспечение следователя подлинной самостоятельностью превращен в устойчивое движение к полной процессуальной, контрольной, экспертной, образовательной и иной самодостаточности. Этой же цели подчинено учреждение дублирующей сети образовательных учреждений для обучения и повышения квалификации следователей, с чем ранее успешно справлялись до сих пор действующие институты МВД и Генеральной прокуратуры России, а также другие юридические вузы Минобрнауки России (Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2014 № 77-р «О создании Академии Следственного комитета Российской Федерации»).

#### *2.4. Модификация системы суда*

Для обеспечения верховенства права и укрепления единства законности в 2017 г. проведено объединение Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ, в правоприменительной практике которых нередко допускались разночтения. Принятие такого решения обосновано его инициатором необходимостью унификации и оптимизации процедур и правил, применяемых при разрешении споров физических и юридических лиц (Постановление Пленума Верховного суда РФ от 03.10.2017 № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта федерального закона “О внесении изменений в ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ и отдельные законодательные акты РФ”»).

Очередной виток реформы связан с признанием Верховным судом РФ того, что система правосудия нуждается в структурировании судебных инстанций с целью обеспечения независимости и самостоятельности их функционирования. Речь идет об уже одобренном законодателем предложении по созданию кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции. Здесь важно обратить внимание на то, что принятию указанного решения фактически предшествовало подведение итогов 30-летнего периода существования системы в прежнем формате, когда один судебный орган и его руководство совмещали в своей деятельности несколько судебных инстанций.

Например, апелляционной инстанцией для промежуточного решения Верховного суда субъекта Федерации, вынесенного им по уголовному или гражданскому делу в качестве суда первой инстанции, являлась судебная коллегия того же областного и равного ему суда. Не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные районными судьями, обжалуются в Верховный суд республики или равный ему суд. Далее жалобы на такие постановления и решения рассматриваются председателями этих же судов или их заместителями.

Не менее значимы в выводах Верховного суда РФ положения о том, что вышеописанное совмещение отличающихся по своим задачам инстанций, т. е. прежняя структура судебного надзора, не способствует отправлению независимого правосудия. Возникла объективная необходимость, как указано в пояснительной записке к соответствующему законопроекту (Пояснительная записка «К проекту федерального конституционного закона “О внесении изменений в федеральные кон-

ституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»)), создания в Российской Федерации структурно самостоятельных кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, которая обусловлена потребностью в функционировании в рамках подсистемы организационно обособленных инстанций в целях максимального обеспечения их независимости и самостоятельности при рассмотрении жалоб и представлений на судебные постановления. Авторы реформы предусмотрели не только выведение указанных судов из-под юрисдикции прежних составов, но и их экстерриториальное расположение и функционирование, т. е. их деятельность будет осуществляться не в том же субъекте РФ и тем более не в том же суде, которым дело рассматривалось в первой инстанции.

Структурное выделение в подсистеме судов общей юрисдикции самостоятельных кассационных и апелляционных судов, не связанных рамками административно-территориального деления субъектов РФ, принципиально отличает новый вариант устройства системы судов общей юрисдикции от действовавшего до недавнего времени формата. Такое структурное обособление позволит, по убеждению Верховного суда РФ, усовершенствовать инстанционное устройство судов и оптимизировать судебную нагрузку, т. е. обеспечить четкое распределение между разными судами таких функций по проверке и пересмотру в апелляционном и кассационном порядке судебных актов, которые ранее были сконцентрированы в одних и тех же судах. Более того, суды названных инстанций также в меньшей степени будут зависеть от воздействия региональных органов государственной власти.

Названные инициативы Верховного суда РФ по реструктуризации судебной системы заслуженно были поддержаны законодательной и исполнительной ветвями власти. На безусловной поддержке сказала давно назревшая необходимость не только в процессуальном и материальном, но и в структурном обеспечении независимости судов. Вместе с тем даже после модификации структура системы правосудия остается далека от идеала, признанного и поддерживаемого ст. 120 Конституции РФ, в соответствии с которой суды и судьи должны находиться в подчинении только закона.

Как следует из нововведений в судоустройство, они направлены на достижение межинстанционной независимости. Преобразования не касаются вопроса обеспечения внутриинстанционной независимости. Руководители и президиумы судов, несмотря на освобождение от процессуальных полномочий, сохраняют в своих руках серьезный административный потенциал, который по влиянию на рядовых судей зачастую превосходит процессуальный потенциал. Например, президиум суда утверждает по представлению председателя соответствующего суда составы коллегий из числа судей этого суда, т. е. фактически влияет на определение того, кто будет рассматривать соответствующие категории дел. Президиум также изучает, обобщает и анализирует судебную практику и статистику. Он заслушивает отчеты председателей судебных коллегий о деятельности их подразделений и рассматривает вопросы работы аппарата суда, т. е. через эти механизмы члены президиума реализуют практику «начальственной критики».

### 3. Выводы

Последние 30 лет в Российской Федерации принимались активные меры по оптимизации и совершенствованию правоохранительной системы в целом и органов правосудия в частности. Вместе с тем в ходе исследования выявлено, что власть — исторически и несмотря на положения Конституции РФ — не решается оставить судью, следователя и прокурора наедине с законом, в его прямом подчинении. Их непосредственная связь каждый раз опосредуется процессуальными либо административными механизмами, т. е. через постановку судьи, следователя и прокурора в зависимое положение в основном от руководства, от его понимания обстоятельств рассматриваемого дела и требований закона, который не стал для указанных лиц довлеющей и тем более подчиняющей силой. Многие в жизни следователей, прокуроров и судей, как подтверждают социологические опросы, подчинено их высокой зависимости от руководства; часть из них заведомо и по личному выбору старается либо не противиться, либо прямо угождать вышестоящим.

Исследование также подтверждает, что структурно-организационный элемент — важная, но лишь одна из ключевых частей системы обеспечения независимости субъектов правосудия. Модификация этого элемента создает условия для решения проблемы, но не решает ее. Главный элемент обеспечения независимости лежит для каждого правоприменителя в сознательно-волевой плоскости, в области его личной готовности отстаивать свою независимость, свободу оценки и внутреннее убеждение. Именно личностная предрасположенность, по мнению психологов, составляет основу системы оценки соответствия специальности и индивидуальных особенностей (см., напр.: Резапкина, Федосеева 2017; Гончарова, Костылева 2018; Попова, Калашникова 2018). К таким особенностям относятся всеобщие, общие, специфические и индивидуальные параметры личности. Личностно-профессиональная спецификация человека определяет его пригодность для эффективной работы (Бородина, Носс 2018). Современные социологические исследования подтверждают, что немалой части опрошенных следователей, прокуроров и судей прежняя и существующая структура судоустройства со всеми ее недостатками не мешает самостоятельно и независимо выполнять свои профессиональные обязанности (Бочкарёв 2019). Однако общество не может оставаться в стороне — оно должно поддерживать и укреплять правоприменителя в его вере в себя, в свою способность защитить интересы правосудия (Цветков 2019).

### Библиография

- Бородина, Татьяна И., Игорь Н. Носс. 2018. «Экспериментальное обоснование личностно-профессиональной спецификации в диагностике характерологических особенностей государственных служащих». *Психология и право* 8 (1): 128–146. doi:10.17759/psylaw.2018080110
- Бочкарёв, Сергей А. 2019. «Состояние независимости институтов правосудия в Российской Федерации: социологическое исследование». *Российский журнал правовых исследований* 1 (18): 9–24.
- Гончарова, Наталья А., Ирина В. Костылева. 2018. «Психологические особенности аксиологической надежности сотрудников органов внутренних дел на различных стадиях профессионализма». *Психология и право* 8 (3): 25–33. doi:10.17759/psylaw.2018080302.
- Попова, Татьяна В., Анна С. Калашникова. 2018. «Научно-практические рекомендации по профилактике эмоционального выгорания у судей». *Психология и право* 8 (1): 119–127. doi:10.17759/psylaw.2018080109.

- Резапкина, Галина В., Ирина А. Федосеева. 2017. «Что такое ответственность: от диагностики к развитию». *Вестник практической психологии образования* 1: 42–48.
- Смирнов, Александр В. 2019. «О независимости, беспристрастности и справедливости судебной власти». *Российский журнал правовых исследований* 1 (18): 25–31.
- Цветков, Юрий А. 2019. «Независимость судей в механизме управления судебной системой». *Российский журнал правовых исследований* 1 (18): 73–88.
- Шадрин, Виктор С. 2019. «Обеспечение независимости судей как одно из оснований реформы судебной системы». *Российский журнал правовых исследований* 1 (18): 32–37.

Статья поступила в редакцию 24 августа 2019 г.;  
рекомендована в печать 19 июня 2020 г.

Контактная информация:

Бочкарёв Сергей Александрович — канд. юрид. наук; bo4karvs@yandex.ru

## The impact of the transformation of the justice system on ensuring the independence of judges, prosecutors, and investigators\*

S. A. Bochkarev

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,  
10, ul. Znamenka, Moscow, 119019, Russian Federation

**For citation:** Bochkarev, Sergey A. 2020. “The impact of the transformation of the justice system on ensuring the independence of judges, prosecutors, and investigators”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 625–638. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.306> (In Russian)

The article examines the transformation processes of the domestic justice system over the past thirty years. The influence of structurally applied modifications of the system on its intangible aspects (independence, internal conviction, freedom of assessment, etc.), contributing to the administration and achievement of justice, is evaluated. Particular attention is paid to the study of the impact of justice reforms on the independence of its institutions and representatives because without guarantees and a state of independence, justice loses its meaning and turns into its opposite. According to the results of the study, it was revealed that organizational and structural measures to ensure the independence of the main subjects of legal proceedings were not complex, individual, and local in nature. The restructuring of the investigating authorities and the prosecutor's office in 2007–2019, as well as the modification of the judicial system, were aimed at minimizing interdepartmental and interinstitutional dependence. However, the transformations did not affect the aspect of ensuring intra-departmental and intra-institutional independence of their subjects. As a result, the administrative dependence of an ordinary employee of the justice system in regard to his immediate supervisor remained at the same level. An assessment of the shortcomings of the reform made it possible to predict that the structuring of the justice system in the short and medium term will not lead to increased independence of investigators, prosecutors, and judges as a key and expected result. Ultimately, it will be reflected in the fact that for a long time these representatives did not subordinate to the law, but conversely they were placed in a position controlled by higher management and taught to properly comply with requirements.

**Keywords:** independence of justice, transformation of the justice system, law enforcement agencies, independence, judge, investigator, prosecutor, restructuring, reform.

---

\* The study was supported by the Russian Foundation for basic research under research project No. 18-011-01232 “The Condition of the domestic system of justice: an inside look at its autonomy and independence”.

## References

- Bochkarev, Sergei A. 2019. "State of independence of justice institutions in the Russian Federation: a sociological study". *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï* 1 (18): 9–24. (In Russian)
- Borodina, Tatyana I., Igor N. Noss. 2018. "Experimental study of the personal and professional specifications in the diagnosis of characteristic features of state employees". *Psikhologiya i pravo* 8 (1): 128–146. doi:10.17759/psylaw.2018080110. (In Russian)
- Goncharova, Natalya A., Irina V. Kostyleva. 2018. "Psychological peculiarities of axiological reliability employees of internal affairs bodies at various stages of profессиogenesis". *Psikhologiya i pravo* 8 (3): 25–33. doi:10.17759/psylaw.2018080302. (In Russian)
- Popova, Tatyana V., Anna S. Kalashnikova. 2018. "Scientific and practical recommendations for the prevention of emotional burnout in judges". *Psikhologiya i pravo* 8 (1): 119–127. doi:10.17759/psylaw.2018080109. (In Russian)
- Rezapkina, Galina V., Irina A. Fedoseeva. 2017. "What is responsibility: from diagnosis to development". *Vestnik prakticheskoi psikhologii obrazovaniia* 1: 42–48. (In Russian)
- Shadrin, Viktor S. 2019. "Ensuring the independence of judges as one of the grounds for judicial reform". *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï* 1 (18): 32–37. (In Russian)
- Smirnov, Alexander V. 2019. "On the independence, impartiality and fairness of the judiciary". *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï* 1 (18): 25–31. (In Russian)
- Tsvetkov, Yuri A. 2019. "Independence of judges in the judicial system management mechanism". *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï* 1 (18): 73–88. (In Russian)

Received: August 24, 2019

Accepted: June 19, 2020

### Author's information:

Sergey A. Bochkarev — PhD in Law; bo4karvs@yandex.ru