

**ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ
СУДЕБНО-ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
И СЦЕНАРНЫЙ АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ***

А. А. Тимошенко

Университет прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 23 сентября 2019 г.

Аннотация: рассматриваются внешние факторы трансформации судебной и правоохранительной системы в качестве ключевых обстоятельств, которые должны учитываться в ходе организации судебной реформы. Данные наработки в будущем могут быть использованы при применении сценарного подхода к изменению действующего законодательства в целях повышения эффективности правоприменительной деятельности. Предлагается обратить внимание на условия, в которых осуществляется правоохранительная деятельность: проводимая в настоящее время административная реформа, изменяющаяся уголовная политика, сложные социально-экономические обстоятельства жизни страны. Только внимательное отношение к деталям позволит создать поистине отвечающую современным вызовам систему.

Ключевые слова: трансформация социальной системы, факторы трансформации, уголовная политика, принцип справедливости.

Abstract: the article discusses the external factors of the transformation of the judicial and law enforcement systems as key circumstances that should be taken into account during the organization of judicial reform. These developments in the future can be used when applying the scenario approach to changing existing legislation in order to increase the effectiveness of law enforcement. The author proposes to pay the main attention to the conditions in which law enforcement is carried out: the ongoing administrative reform, changing the criminal policy, difficult socio-economic circumstances of the country. Only careful attention to detail will allow us to create a system that truly meets modern challenges.

Key words: transformation of the social system, transformation factors, criminal policy, principle of justice.

В научной литературе периодически появляются публикации, посвященные обобщению опыта судебной реформы, затрагивающей практически всю правоохранительную систему¹. В условиях реализации в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406² федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» изучение теоретических основ реформы си-

* Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16151 МК.

¹ См., например: Кондрашев А. А. Судебная реформа в России : проблемы реализации и варианты решений // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2. С. 209–218.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стемы государственных органов, отвечающих за отправление правосудия и его обеспечение³, поиск единых критериев эффективности и успешности изменения судебно-правоохранительного блока становится особенно актуальным.

В рамках настоящей статьи предлагается рассмотреть комплекс факторов трансформации данной системы, учет которых необходим при планировании любых изменений законодательства.

В целом трансформация системы есть эволюционное изменение ее существенных признаков, позволяющее наблюдать появление новых свойств у всего реформируемого государственно-правового института (институтов).

Соответственно факторы трансформации рассматриваются нами в качестве таких характерных признаков системы, которые влияют на любые изменения, происходящие в ней независимо от вектора реформ, предлагаемых инициаторами соответствующих законопроектов. Иными словами, факторы трансформации являются универсальными и должны учитываться при реализации любых направлений судебной реформы.

Выделение факторов трансформации позволит создавать более реалистичные сценарии развития системы в условиях изменяющегося законодательства⁴. Являясь существенными характеристиками системы, факторы ее трансформации могут быть также изменены под влиянием субъекта реформы, однако такое изменение максимально затронет смежные социальные институты и их совокупности, так как генетически они связаны с окружающей изучаемый нами объект действительностью – обществом, экономикой, государством, его внутренней и внешней политикой и стратегией развития.

В рамках настоящего исследования нас интересуют внешние факторы трансформации рассматриваемой системы, связанные с особенностями среды, в которой приходится действовать судебно-правоохранительным органам. В противовес им внутренние факторы характеризуют структурные элементы системы, их трансформация возможна в рамках воздействия на отдельные правоохранительные органы и их работников (сотрудников) (кадры, финансирование, организация внутреннего распорядка деятельности).

³ Далее в тексте статьи под правоохранительной системой (блоком) будет пониматься совокупность органов государственной власти, основной задачей которой является обеспечение охраны прав и свобод человека и гражданина от общественно опасных посягательств. В этом смысле суд, прокуратура, следственные органы и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, рассматриваются в структурном единстве как органы, призванные реализовывать одну государственную функцию – правовую охрану.

⁴ Выводы статьи могут быть использованы в ходе конструирования сценариев развития правоохранительной системы, включая судебную, в рамках сценарного анализа. Подробнее о данном инструментарии см.: Методы формирования сценариев развития социально-экономических систем / В. В. Кульба [и др.]. М., 2004.

Условно внешние факторы трансформации правоохранительной системы можно разделить на несколько категорий:

1. Факторы, связанные с реализацией административной реформы.
2. Факторы, касающиеся обеспечения уголовной и уголовно-процессуальной политики государства.
3. Факторы, характеризующие преступность.
4. Факторы, связанные с социально-экономическим положением Российской Федерации.
5. Факторы, способствующие реализации основной функции государства – сохранения целостности общества.

Проводимая в нашей стране с 1991 г. административная реформа на протяжении всего периода своей реализации демонстрировала некоторые признаки избыточности⁵:

– периодически появляются и упраздняются различные органы управления, каждый из которых занимается активным нормотворчеством, в результате чего порядок государственного управления находится в стадии постоянного реформирования, что приводит к сложностям в ходе организации работы по обращениям граждан и организаций⁶;

– потребовались значительные материально-технические затраты на ее проведение (к примеру, с 2001 по 2018 г. численность работников органов государственной власти и органов местного самоуправления в России выросла с 1,3 млн до 2,1 млн человек; в той же пропорции выросло число сотрудников органов судебной власти и прокуратуры, хотя и без учета 23,5 тыс. работников Следственного комитета РФ⁷ (со 113 тыс. до 228 тыс. человек)⁸;

– характеризуется потребностью в сложной межведомственной координации⁹.

⁵ См.: *Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А.* Административная реформа : проблемы и решения // Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. С. 21.

⁶ Относительно системы правоохранительных органов стоит назвать такие органы, как Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ведомство образовано в 2002 г., а упразднено в 2016 г.), Следственный комитет РФ (образован в составе Генеральной прокуратуры РФ в 2007 г., выделен в самостоятельное ведомство в 2010 г.), Росгвардия (создана в 2016 г.).

⁷ Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Численность работников органов государственной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления // Официальный сайт Роскомстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 21.05.2019).

⁹ По данным официального портала Правительства РФ, в настоящее время, не считая многочисленных межведомственных координационных коллегиальных органов, действуют 58 постоянно действующих советов и комиссий // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/agencies/> (дата обращения: 22.08.2019).

В связи с этим Президентом РФ и Правительством России предпринимаются значительные шаги по снижению административных барьеров.

Во-первых, до 2025 г. должна реализоваться приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹⁰, которая предполагает, с одной стороны, сократить число вредных последствий от производственной деятельности, а с другой – недопустить административное давление на бизнес.

Во-вторых, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹¹ в стране активно разрабатывается система административных регламентов, направленная на облегчение обслуживания населения в соответствии с компетенцией того или иного органа.

Затрагивают эти мероприятия и деятельность правоохранительных органов. Федеральным законом от 7 апреля 2010 г. № 60-ФЗ¹² установлен запрет на избрание меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении ряда экономических преступлений, а также преступлений против собственности.

Кроме того, Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ снижена ответственность для лиц, совершивших преступления при неисполнении договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности: максимальное наказание за хищение при таких обстоятельствах имущества в особо крупном размере составляет 5 лет лишения свободы против 10 лет, назначаемых в обычном порядке.

В целом система применения уголовно-процессуального закона в Российской Федерации связана с отказом от формального следования букве закона. Приоритет отдается обеспечению прав и свобод человека и гражданина. К примеру, нарушением процессуального закона, влекущем признание доказательств недопустимым является только такое отступление от требований УПК РФ, которое существенно затрагивает право обвиняемого на защиту и его доступ к правосудию (определение Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2019 г. № 1121-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сафонова Егора Вячеславовича на нарушение его конституционных прав статьей 75 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»). И это при наличии в данной статье УПК РФ правила о признании недопустимым доказательства, полученного с любым нарушением закона.

Работа в этом направлении продолжается, в частности, по инициативе уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринима-

¹⁰ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: приложение к протоколу заседания Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Там же.

телей Б. Ю. Титова, предложено дать более четкое определение понятия «преступление в сфере предпринимательской деятельности»¹³.

Приведенная группа факторов трансформации правоохранительной системы тесно связана с **факторами уголовной политики, реализуемой в России** по ряду магистральных направлений.

Первое направление касается серьезной *либерализации уголовного закона*, о чем уже упоминалось выше. Данный вектор развития некоторыми авторами рассматривается в качестве краеугольного камня всей уголовной политики, которая, по их мнению, не может иметь никакого иного вектора¹⁴.

Второе – напротив, с ужесточением ответственности за отдельные виды преступлений.

Прежде всего речь идет о противодействии коррупции. Помимо значительного усиления антикоррупционной превенции, связанной с созданием серьезных барьеров для пользования незаконно полученного коррупционерами имущества, законодатель криминализирует отдельные формы преступного поведения.

В частности, Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ впервые в российском законодательстве установлена ответственность за обещание посредничества во взяточничестве, наказание за которое может достигать 7 лет лишения свободы.

Не менее серьезные превентивные меры были приняты и в отношении экстремистской деятельности, а также ее наиболее опасного проявления – терроризма.

К примеру, в 2013 г. была введена ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности страны (ст. 280.1 УК РФ), за что предусмотрено на ответственность в виде лишения свободы сроком до 5 лет. В 2014 г. в ст. 282.3 УПК РФ установлена ответственность за финансирование экстремистской деятельности, за что предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до 10 лет.

В 2016 г. ужесточена ответственность за террористический акт¹⁵. Примечательно, что в соответствии со ст. 205.2 УК РФ установлена ответственность за публичное оправдание идеологии терроризма.

Особого внимания заслуживают преступления, влияющие на обороноспособность государства. Так, Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ¹⁶ введены две новые нормы, устанавливающие ответ-

¹³ См.: Филипенко А. Путина попросят дать определение преступлениям бизнесменов // Официальный сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/04/2015/553a0a969a79473c1942bc17> (дата обращения: 21.02.2018).

¹⁴ С таким предложением на Парламентских слушания выступил ряд ученых по заданию Центра стратегических разработок (см.: Уголовная политика : «дорожная карта» (2017–2025 годы) / Г. А. Есаков [и др.]. М., 2017. С. 71.

¹⁵ Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственность за злоупотребление полномочиями (должностными полномочиями) при выполнении государственного оборонного заказа.

По признанию специалистов, несмотря на некоторые недоработки технического характера, воля законодателя при принятии данного закона направлена именно на ужесточение ответственности руководителей коммерческих организаций, хотя и не являющихся государственными, однако включенными в кооперацию по исполнению государственного оборонного заказа¹⁷.

Несколько особняком стоят вопросы изменения уголовно-процессуального законодательства, которые самым непосредственным образом могут влиять на трансформацию правоохранительной системы.

Если говорить о наметившихся в последнее время тенденциях, то на первом месте стоят вопросы обеспечения объективности принимаемых судом решений и независимости судей, а также должностных лиц правоохранительных органов.

В пояснительной записке к проекту федерального конституционного закона № 374020-7 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»¹⁸ прямо указывается, что целью образования новых судов является повышение самостоятельности судей, пересматривающих судебные решения, вынесенные по первой инстанции.

Действительно, ввиду принятия Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» суды названных инстанций выведены из системы административно-территориального деления Российской Федерации, что теоретически делает невозможным давление на них со стороны председателя суда субъекта РФ: они от него теперь не зависят.

Между тем защиты судей вновь образованных судов апелляционной и кассационной инстанций от манипулятивных действий председателя данный закон не предусматривает.

Результаты реформы могут быть оценены в ближайшие несколько лет.

Ожидается, что по ее итогам число отмененных (измененных) вышестоящими инстанциями решений судов первой инстанции будет повышено.

Вместе с тем среди специалистов присутствуют и пессимистические настроения: некоторые из них утверждают, что серьезного сдвига в сто-

¹⁷ См.: Гребенщиков С. П., Яни П. С. Ответственность за преступления, совершаемые в сфере государственного оборонного заказа // Законность. 2018. № 5. С. 40–44.

¹⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рону независимости рядового судьи реформа не приведет, а, напротив, создаст препятствия для доступа граждан к правосудию из-за необходимости посещения для участия в судебном заседании вышестоящих инстанций других регионов¹⁹.

Среди остальных направлений развития процессуальной политики стоит обратить внимание на постепенную цифровизацию процессуальных отношений (например, с 1 сентября 2019 г. Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» введено обязательное аудиопотоколирование судебного заседания²⁰), также активно изучаются вопросы относительно будущего как следственных органов, так и в целом стадии предварительного следствия (предлагается объединить в следственные подразделения под эгидой Следственного комитета РФ или нового органа, а также создать институт следственных судей, полноправно организующих досудебное производство по делу)²¹.

Однако любая реформа правоохранительной системы, особенно в ситуации изменения порядка управления ею, должна учитывать ряд важных обстоятельств.

Несмотря на то что уголовно-процессуальный закон достаточно четко очерчивает пределы самостоятельности следователя (в соответствии со ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа вправе давать ему указания о предъявлении обвинения и направлении расследования, которые могут быть обжалованы вышестоящему руководителю следственного органа), последний пользуется процессуальной свободой при оценке доказательств (ст. 17 УПК РФ).

Жесткие меры закон предусматривает также по отношению к любым попыткам ограничить независимость судьи. В нашем законодательстве нет ни одной нормы, которая позволяла бы кому бы то ни было дать судье указание относительно направления производства по делу и содержания итогового решения по нему.

В случае если такое воздействие осуществляется, в том числе со стороны председателя суда, то действия его должны быть квалифицированы по ст. 294 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования».

Поэтому при планировании реформы управления судами необходимо учитывать, что воздействие на судей возможно только в рамках так называемого информационного управления, предполагающего непря-

¹⁹ См.: *Алехина М., Макутина М.* Уехать от давления и коррупции : в чем смысл новой судебной реформы // Информационный портал РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews> (дата обращения: 21.05.2019).

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Подробнее см.: *Колоколов Н. А.* Уголовная политика : в поисках «дорожной карты» // *Уголовное судопроизводство*. 2017. № 2. С. 3–12.

мое воздействие на их волю посредством законов и обобщений судебной практики²².

Любые попытки подменить суд при реализации уголовной политики государства должны восприниматься в качестве тяжкого преступления и всячески пресекаться. Только свободная реализация сторонами своих процессуальных прав в ходе гласного открытого судебного разбирательства позволит гарантировать справедливость принимаемых государством решений.

Однако помимо факторов уголовной (включая уголовно-процессуальную) политики не стоит забывать о среде, в которой приходится действовать правоохранительным органам, а именно о **факторах, определяющих преступность**.

К настоящему времени ученые сошлись на мнении о невозможности окончательно победить преступность, имеющую социальные корни. Поэтому ее можно только контролировать²³.

Не случайно профильная антикриминальная государственная программа России носит название «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»²⁴.

Причины преступности сводятся не только к особенностям социальной жизни, но и могут иметь индивидуальный (антропогенный) характер²⁵. Выделяют также естественные (природные) детерминанты преступности, вызванные различными природными явлениями и катаклизмами. Только в совокупности они могут быть исследованы и изучены с использованием системного подхода²⁶.

Можно предположить, что изменение преступности непосредственно влияет на трансформацию правоохранительной системы. Рост или снижение числа преступных проявлений того или иного вида требует адекватной реакции со стороны правоохранительных органов.

К примеру, рост преступлений, совершаемых преступными сообществами в конце 80-х – начале 90-х гг. привел к образованию специали-

²² Источником информации, подлежащей обязательному учету, в этом случае являются положения законов (см.: Кульба В. В., Малюгин В. Д., Шубин А. Н. Информационное управление (предпосылки, методы и средства) // Проблемы управления. 2003. № 1. С. 62–67).

²³ См.: Гилинский Я. И. Социальный контроль над преступностью : понятие, российская реальность, перспективы // Рос. ежегодник уголовного права. 2013. № 7. С. 42–58.

²⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Вызваны личностной девиацией конкретного человека в силу психологических, нравственных, физических (биологических) характеристик (подробнее см.: Долгова А. И. Личность преступника как криминологическая проблема // Личность преступника и ее криминологическое изучение / под ред. А. И. Долговой. М., 2018. С. 10).

²⁶ Криминология / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. М., 2004. С. 113.

зированных подразделений в МВД России, деятельность которых была связана исключительно с противодействием организованной преступности. Аналогичные обстоятельства вызывали образование подразделений, а затем органов по противодействию незаконному обороту наркотиков и терроризму.

Стоит отметить, что трансформация правоохранительной системы во многом выглядит опосредованной по сравнению с мгновенной реакцией преступности на изменение социальных условий.

С учетом этого следует в особую группу факторов выделить **факторы трансформации правоохранительной системы под воздействием социально-экономического и политического положения общества и государства** и происходящих в нем процессах.

К числу ключевых факторов можно отнести следующие:

- возможности финансирования правоохранительной деятельности из бюджета;
- социально-экономическое положение населения²⁷;
- наличие в обществе деструктивных процессов, направленных на насильственное изменение конституционного строя²⁸;
- авторитет органов государственной власти в целом и правоохранительных органов в частности;
- степень активности иностранных государств, посягающих на интересы Российской Федерации, исходя из своих политических, экономических и геополитических интересов²⁹.

Следует также учитывать отношение в тот или иной исторический период ведущих стран мира к необходимости соблюдения и учета норм международного гуманитарного права. Возникает вопрос: существуют ли действенные надгосударственные механизмы разрешения конфликтов между государствами, а равно между отдельным государством и личностью. При высокой степени влияния подобных институтов шансов на реализацию гарантий прав личности больше, рисков столкнуться с несправедливостью – меньше.

Доскональный анализ положения общества (населения) в государстве с учетом показателей социально-экономического развития страны может свидетельствовать о **ключевом факторе трансформации правоохранительной системы** – насколько существующие механиз-

²⁷ Снижение социального обеспечения ведет к росту социальной напряженности и, как следствие, к необходимости учитывать данное обстоятельство при формировании государственного аппарата.

²⁸ Исключить данный фактор невозможно в силу непрекращающейся борьбы за власть в любом даже демократическом обществе.

²⁹ Феномен произошедших в странах Ближнего Востока и на постсоветском пространстве цветных революций во многом объясняется внедрением западными спецслужбами соответствующих технологий, а не формой действительно осознанных действий оппозиции (подробнее см.: Тимошенко А. А. Справедливое судопроизводство как способ противодействия цветным революциям // Рос. журнал правовых исследований. 2018. № 3. С. 102–105).

мы сдержек и противовесов обеспечивают выполнение основной функции государства – **сохранение целостности общества**.

Соответственно любые посягательства на эту функцию должны влечь мгновенную реакцию правоохранительных органов на них.

У поднятой проблемы есть и обратная сторона: в случае, если правоохранительные органы не могут обеспечить реализацию основной своей функции – обеспечение прав граждан от преступных посягательств, они сами становятся угрозой для всего государственного аппарата. Население не верит в справедливость и возможность добиться ее путем обращения с официальными обращениями к следователю, прокурору и судье. Данный негативный процесс можно было наблюдать в 90-е гг. прошлого века в нашей стране. Государство буквально находилось на грани распада, за которым, безусловно, наступил бы хаос в социальной жизни.

Таким образом, внешние факторы трансформации судебно-правоохранительной системы являются неотъемлемой характеристикой окружающей ее социальной действительности, однако их изменение автоматически влечет изменение в самих правоохранительных органах. Установление основных свойств связей между факторами является непосредственной задачей при организации и проведении судебной реформы.

Использование данного подхода предполагает обращение к методу экспертных оценок, возможности которого не могут быть исчерпаны существующим набором научных характеристик вышеуказанного объекта исследования. Требуется целенаправленная подготовка соответствующих материалов, их систематизация с выведением закономерностей.

Университет прокуратуры Российской Федерации

*Тимошенко А. А., кандидат юридических наук, доцент, профессор
E-mail: antim1@yandex.ru*

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

*Timoshenko A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor
E-mail: antim1@yandex.ru*