
УПРАВЛЕНИЕ

Е.Н.КОНДРАТ

*КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТА)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена становлению судебной власти в Российской Федерации, развитию правовой базы судебной власти, формированию ее структуры.

Ключевые слова: Суд, судебная власть, судебная система, разделение властей, правосудие, судоустройство, статус судей.

E. KONDRAT

*ASSOCIATE PROFESSOR,
DEPARTMENT OF LEGAL SUPPORT FOR ADMINISTRATION WORK,
INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION, MGIMO(UNIVERSITY)
UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA*

FORMATION OF INSTITUTE OF JUDICIAL POWER IN RUSSIAN FEDERATION

This article is devoted to the development of the judiciary in the Russian Federation, to develop the legal framework of judicial power, the formation of its structure .

Key words: The court, the judiciary, the judiciary, the separation of powers, justice, judiciary, the status of judges.

Понятие правового института судебной власти в действующем законодательстве раскрывается в главе 7 Конституции РФ 1993 г.¹ Глава характеризуется новым, нетрадиционным подходом к раскрытию сущности названной юридической категории. За органами судебной власти признаются самостоятельность и право действовать независимо от других ветвей власти (ст. 10).

Используемая Конституцией формула «судебная власть» представляет собой краткое выражение политико-правовой доктрины, вытекающей из концепции разделения властей в правовом государстве и устанавливающей место органов правосудия в системе государственного механизма.

Судебную власть в РФ осуществляют судебные органы различной компетенции. Они независимы от других ветвей власти и обладают некоторыми полномочиями по контролю за законностью выполнения отдельных функций субъектами иных ветвей власти. Сказанное не означает, что особое положение судебных органов в правоохранительной системе Российской Федерации исключает взаимодействие установ-

ленных Конституцией ветвей власти по ряду направлений.

Закрепление в конституционных нормах и федеральном законодательстве судебной власти как государственно-правового института позволяет выделить его специфические признаки, отметить необходимость утверждения системы гарантий, позволяющих судебной власти осуществлять свои функции и решать поставленные перед ней законом государственные задачи.

Характерными свойствами судебной власти являются самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота. Все эти качества нашли свое отражение в нормах Конституции Российской Федерации.

Назначение судебной власти - защита прав и свобод граждан, конституционного строя Российской Федерации, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции, соблюдения законности и справедливости при исполнении и применении законов, а также иных нормативных актов. Обеспечение реализации предусмотренных Конституцией прав и свобод человека и гражданина

составляет основное содержание деятельности органов судебной власти (ст. 18 Конституции). Судебная власть имеет прямое отношение к гарантированным каждому правам на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных, почтовых и иных сообщений. Возрастание роли суда в охране прав и свобод граждан прямо вытекает из положений гл. 2 Конституции Российской Федерации.

Исключительность судебной власти заключается в том, что никакой иной орган государственной власти или управления не вправе принимать на себя функции и полномочия, составляющие компетенцию судов. Государство доверяет именно суду право использовать принудительные полномочия государственной власти: в установленном законом порядке признать лицо виновным в совершении преступления, назначить уголовное наказание.

Система федеральных органов судебной власти, определение порядка их организации и деятельности относятся к ведению Российской Федерации. В систему этих судов включаются Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, иные федеральные суды.

Конституция не конкретизирует структуру всей судебной системы, предоставляя решение этого вопроса федеральному конституционному закону, который должен установить соподчиненность звеньев судебной системы, перечень федеральных судов, виды местных судов, их полномочия и структуру.

Полностью исключая возможность создания чрезвычайных судов, федеральное законодательство о судостроительстве допускает известную дифференциацию судебных органов для рассмотрения различных категорий дел, т. е. определяет возможность некоторой специализации судов. Они будут различаться своей предметной подсудностью и процедурой судопроизводства.

Следует обратить внимание на включение Конституцией в раздел о судебной власти статьи о прокуратуре Российской Федерации. Таким образом была продолжена традиция, содержащаяся и в Конституции СССР 1977 г., в которой глава VII именовалась «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор». Связано это с тем, что осуществление органами прокуратуры уголовного преследования и поддержание государственного обвинения в судебном разбирательстве - важный элемент функционирования органов судебной власти.

Подзаконность судебной власти проявляется не только в том, что судебные органы и судьи действуют на основе закона, подчиняются только Конституции и федеральным законам, но и в

том, что ее носители не вправе отступать в своей деятельности от требований закона.

Законодательной основой функционирования судебной власти являются Конституция, федеральный конституционный закон о судебной системе, федеральные законы о высших судебных органах Российской Федерации и иных федеральных судах, устанавливающие компетенцию, порядок образования, структуру и основные функции, а также материально-техническое и организационное обеспечение этих судов.

Федеральные законы регулируют различные стороны организации органов судебной власти: судостроительство, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство.

Отдельными федеральными законами регулируются статус судей, особенности деятельности некоторых видов судов (например, военных), различные вопросы обеспечения деятельности судебной власти. Таким образом, единство судебной власти в Российской Федерации обеспечивается совокупностью актов федерального законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, единообразным применением их судами (в том числе федерального гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, арбитражно-процессуального законодательства) на всей территории России, финансированием судов из федерального бюджета, единым статусом судей.

Стабилизирующее значение для формирования системы судебной власти имеет установление Конституцией единых требований к судебным органам и судьям и соблюдение правовых гарантий в отношении судей. Состояние и качество судейского корпуса впервые регулируются на конституционном уровне. Унификация требований к кандидатам на судебные должности на территории всей России приобретает особое значение при известном отделении судов от системы правоохранительных органов и отнесении вопросов работы с кадрами судебных органов к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ст. 72).

Федеральным законом установлен единый статус судей Российской Федерации, который не может умаляться, а гарантии деятельности судей подвергаться изъятиям под влиянием местных условий. Жизнь, достоинство, имущество судей и членов их семей должны находиться под особой защитой государства. Конституция утверждает независимость, несменяемость, неприкосновенность носителей судебной власти (ст. 120, 121, 122). Только судам Конституция

предоставляет право при рассмотрении дела отказать от применения актов государственных органов, если они, по их мнению, не соответствуют закону (ч. 2 ст. 120).

Укреплению авторитета носителей судебной власти служит установленный Конституцией порядок назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Советом Федерации по представлению Президента (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции) и назначения судей других федеральных судов Президентом Российской Федерации (ч. 2 ст. 128). Укрепление гарантий служебного положения судей в немалой степени зависит от активности органов судейского сообщества, которым федеральным законом предоставлены широкие полномочия в формировании судейского корпуса.

Полнота судебной власти определяется ее объемом, окончательностью решений, принимаемых судебной властью, их обязательностью. Вступившие в законную силу решения судов, а также предусмотренные законом судебные распоряжения, требования, поручения и другие судебные акты должны быть обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, должностных лиц, граждан и их объединений и подлежат безусловному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Неисполнение вступивших в законную силу актов судебной власти, требований и распоряжений судей, вмешательство в законную деятельность судей и аппарата суда (судебных исполнителей), проявление неуважения к суду или судьям влекут установленную законом ответственность (ст. 176-1, 176-2, 176-3, 188-2 УК).

Анализ советского государственного строительства свидетельствует, что отступление от принципа разделения властей ведет к усилению функций исполнительных и распорядительных органов, принижению роли судебной власти и ее зависимому положению, влекущему за собой развитие авторитарности в управлении государством, принижению роли личности и незащищенности прав и свобод граждан. Именно поэтому одной из главных целей демократизации современного общества была провозглашена идея создания правового государства, в котором судебная власть должна стать одним из важнейших элементов структуры государственной власти наряду с законодательной и исполнительной.

Судебная власть в этом отношении имеет собственную специфику, ибо она осуществляет такую особую форму государственной деятельности, которая организационно оформляется в

качестве системы правосудия. Особенности данной формы заключаются в следующем.

Во-первых, ее осуществление нацелено на особую сферу деятельности государства, в которой выкристаллизовываются правозащитные, упорядочивающие и правоприменительные элементы содержания власти, устанавливаются основы фактического и правового равенства всех социальных групп и слоев населения, каждого отдельного гражданина перед судом и законом. В силу этого сфера правосудия приобретает самостоятельный характер во всей деятельности государства, чем обусловлено ее закрепление в каждой соответствующей Конституции в качестве отдельного, целостного блока.

Во-вторых, реализация данной формы имеет четкую направленность на осуществление судебной политики в государстве. Возможность вычленения именно судебной политики говорит о ее особом рода воздействии на общество в определенной сфере жизни с целью приведения его к желаемым структурным и функциональным характеристикам. Такое воздействие обеспечивает определенную направленность правоприменения для достижения уголовно-правовой, хозяйственно-правовой, административной, эколого-правовой и пр. охраны личности в условиях справедливого устройства общества.

В-третьих, для любой формы государственной деятельности характерно, что через ее посредство происходит осуществление определенных функций государства. Соответственно правосудие тесно связано с реализацией таких государственных функций, которые четко выражают его конкретное назначение.

До недавнего времени считалось, что, участвуя в осуществлении почти всех основных функций Советского государства, суд достигал поставленных перед ним задач благодаря выполнению им правоохранительной государственной функции - наряду с другими органами: прокуратуры, МВД, КГБ, а также некоторыми общественными организациями типа адвокатуры, товарищеских судов и др., которые в целом образуют систему органов охраны правопорядка. В рамках данной единой функции государства определялись и специфические для правосудия функции - в качестве структурных элементов функции охраны правопорядка.

Естественно, подобное растворение функций правосудия в общем объеме целостной функции государства, с одной стороны, лишало их какой-либо специфики в отличие от функций органов прокуратуры, милиции и т.д., с другой же стороны, приписывало правосудию несвойственные ему функции как форме деятельности, которая отнюдь не призвана к охране правопорядка. В

правовом государстве такой подход невозможен как в силу независимости суда, который не осуществляет борьбу с преступностью, так и в силу правоприменительного, а не правоохранительного характера его деятельности. Именно в конкретных функциях выражается предметное содержание правосудия как формы государственной деятельности.

Наконец, в-четвертых, осуществление правосудия приобретает качество особой формы государственной деятельности, поскольку оно выражается вовне через соответствующую систему органов государства - судебную систему.

Структура судебной власти наглядно подтверждает, что только целостность и комплексный анализ деятельности всех ее элементов дает возможность выявить ее характер как власти государственной, интегрированной в систему всех ветвей власти и одновременно способной к выделению как часть целого в отдельную ветвь.

И хотя специфический механизм «сдержек» и «противовесов» свойствен взаимодействием всех властей, в том числе законодательной и исполнительной, но именно судебные органы обладают особыми полномочиями конституционного контроля (в частности, над актами законодательной власти, президентской власти), судебного контроля в области управления и т.д. Но главное назначение судебной системы - это осуществление правосудия. Причем правосудие составляет исключительную прерогативу суда, оно «осуществляется только судом» (ч.1 ст.118 Конституции, ст.1 Закона о судостроительстве РФ).

Определяя судебную систему России, Конституция и федеральный конституционный закон устанавливают исчерпывающий перечень судов, осуществляющих правосудие, указывая тем самым единственное основание учреждения судебных органов - путем конституционного закрепления и исключая даже возможность создания каких-либо чрезвычайных судов (ч.3 ст.118 Конституции). Вместе с тем судебная система олицетворяется персональным составом судей и привлекаемых к осуществлению правосудия представителей народа. В соответствии с Законом РФ от 26 июня 1992 г. о статусе судей в РФ судьи выступают как носители судебной власти, они наделяются в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняют свои обязанности на профессиональной основе. При этом полномочия и компетенция судей различных звеньев и видов судов различаются между собой, но статус всех судей России в силу закона является единым.

Качественно новый уровень правосудия связан в настоящее время с противодействием злоупотреблению исполнительной власти, бюрократизму и дегуманизации отношений в обществе с

целью надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Дальнейшее развитие институт судебной защиты прав граждан получил после принятия Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В нем расширен круг субъектов, чьи действия (независимо от того, выражены они в решениях или совершены без издания какого-либо акта) подлежат судебному обжалованию. Данный Закон расширил рамки своего функционирования, распространив права судебного обжалования не только на органы управления, но и органы власти в случае издания ими нормативных актов, нарушающих права и свободы граждан. Отмена такого акта при признании судом жалобы обоснованной влечет восстановление прав не только конкретного гражданина, но и широкого круга лиц, подпадающих под его действие. Тем самым впервые суд становится арбитром между гражданином и властью, что служит важным проявлением правовой государственности.

Таким образом, социальная обусловленность сферы осуществления правосудия свидетельствует о ее значительной роли во всем механизме социального управления и конституционно-го регулирования в стране.

Практическим началом становления судебной власти в современной России является Концепция судебной реформы в Российской Федерации, одобренная Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г. Главной задачей судебной реформы тогда было признано утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной.

Через 15 лет реализации этой концепции можно констатировать, что в Российской Федерации утвердилась судебная власть. В стране действует около 17,5 тыс. судей и около 2,5 тыс. судов. Однако территория страны, а точнее схема проживания населения в ее пределах требуют серьезной работы в этом направлении, поскольку делают суды малодоступными для жителей ряда отдаленных территорий. Первые шаги здесь сделаны: в конце 1998 года учрежден, а с конца 1999 года практически появился институт мировых судей. Число действующих мировых судей близко к 2 тыс., а в ближайшие годы в соответствии с подготовленной федеральной программой развития судебной системы их общее число должно достигнуть 5 тыс. Это не только увеличение численности судейского корпуса, но и фактическое приближение суда к конкретному человеку, поскольку география судебных участков мировых судей как раз и призвана «до-

тянуться» до каждого. С другой стороны, учреждение мировой юстиции позволит разгрузить действующие суды, что также повлияет на соблюдение судебных сроков. Принят ряд основополагающих законов, закрепивших принципы организации и функционирования судебной системы и статус судей. Налажено финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности судов. Удалось отстоять концептуальные идеи судебной реформы от попыток пересмотра, сохранить ряд принципиальных позиций, обеспечивающих единство судебной системы, статус судей, формирование судейского корпуса и обеспечение деятельности судов.²

К числу несомненных достижений реформы нужно отнести создание Судебного департамента при Верховном Суде РФ, который принял на себя функции обеспечения деятельности судов общей юрисдикции, а также реализацию мер по совершенствованию механизма финансирования судебной системы. Он принял на себя широкий круг обязанностей по материально-техническому обеспечению, автоматизации делопроизводства и организации работы судов, обучению персонала, осуществлению внешних связей. Реорганизована служба судебных исполнителей. В системе Минюста России стали работать судебные приставы, что уже привело к росту исполнения судебных решений более чем вдвое (с 25% в 1994 году до 52% в 1999). Наконец, следует отметить, что органы судейского сообщества - советы и квалификационные коллегии судей - не только встали на ноги, окрепли, но и развиваются вполне динамично.

Качество рассмотрения дел остается стабильным, несмотря на рост объемов поступающих в суды гражданских и уголовных дел при неизменной штатной численности судей. Это дает основания констатировать, что со своими задачами суды общей юрисдикции справляются.

Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. штатная численность судей на 2000 год увеличена на тысячу единиц, или примерно на 7%, и должна составить 16742 судьи. В связи с увеличением штатной численности судов и предстоящим введением института мировых судей приоритетными задачами становятся подбор кадров на судейские должности, совершенствование системы образования судей и повышения их профессионализма, а также подготовка сотрудников аппаратов судов.

Положение дел с охраной помещений судов, обеспечением в них порядка и безопасности как для судей, сотрудников аппаратов судов, так и для лиц, участвующих в судебных делах и граждан, вызывает необходимость принятия дополнительных мер по защите судебной власти и предотвращению любых действий, посягаю-

щих на ее самостоятельность. Складывающаяся ситуация дала основания Совету судей РФ и ряду председателей судов поставить вопрос о передаче из Минюста в ведение Судебного департамента при Верховном Суде РФ Службы судебных приставов Министерства юстиции РФ, соответствующей численности Службы судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов.³

Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы были представлены предложения о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство и принятии ряда новых законов. По внесенным Верховным Судом проектам принято несколько важных законов. Среди них Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации», которым приведены в соответствие с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» порядок создания, полномочия и деятельность военных судов. В январе 2000 г. вступил в действие Федеральный закон «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Вместе с тем в области законотворчества (с точки зрения продвижения судебной реформы) остается значительное число нерешенных проблем. Среди них выделяется вопрос о мировых судьях, учреждение которых является одним из ключевых звеньев судебной реформы. Уже второй год действует Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», но изменения и дополнения в процессуальное законодательство, позволяющие ввести в действие этот институт, не внесены.

Задача сегодняшнего дня состоит в закреплении достижений судебной реформы 1991 года и продвижении ее дальше, особенно в вопросах расширения доступа граждан к правосудию, приближения судебной защиты к стандартам Европейского Суда, в поиске новых возможностей совершенствования судопроизводства.

Прежде всего это касается реализации закрепленных в Конституции РФ положений об аресте и заключении под стражу только по судебному решению, об осуществлении правосудия на основе состязательности и равноправия сторон.

Не обеспечены равные права граждан на рассмотрение дел с участием присяжных заседателей на всей территории страны, хотя суды присяжных вполне оправдали свое предназначение. За шесть лет ими рассмотрено более двух тысяч уголовных дел в отношении около 3,9 тыс. лиц, обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений. Эти суды доказали свою состоятельность, жизнеспособность и необходимость. Проматривается четкая тенденция к росту числа

ходатайств обвиняемых о рассмотрении их дел с участием присяжных заседателей, а потому есть все основания ставить вопрос о распространении этой формы судопроизводства на всю территорию Российской Федерации.⁴

Не реализованы требования закона о рассмотрении соответствующих категорий дел в областных судах коллегиями в составе трех профессиональных судей.

Устаревший ГПК с его излишней формализацией процесса создает немало препятствий для эффективной защиты прав граждан, содержит возможности для злоупотреблений. Ряд его норм противоречит Конституции РФ и некоторым законам. Поскольку процесс подготовки нового ГПК РФ затянулся и пройдет еще немало времени, прежде чем он появится, в качестве выхода из положения целесообразно пойти по пути принятия изменений и дополнений в действующий ГПК отдельными блоками, что позволит оперативно снять многие острые вопросы. Например, нужно дополнить его разделами, регулирующими производство в Верховном Суде РФ, производство у мирового судьи и обжалование его решений, производство по делам о защите избирательных прав граждан и т.д.

Есть необходимость вернуться к рассмотрению проекта федерального конституционного закона «О полномочиях судов общей юрисдикции в Российской Федерации по обеспечению соответствия нормативных правовых актов федеральным законам», который был отклонен Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Полномочия судов общей юрисдикции по этому вопросу ограничены, в связи с чем ограничиваются и права граждан на доступ к правосудию. В то же время в субъектах Федерации все еще издается множество нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству и нарушающих конституционные права граждан. В проекте названного федерального конституционного закона, основанного на положениях Конституции РФ, предлагается определить полномочия судов по данному вопросу и установить подсудность такого рода дел.

Представляется оправданной идея создания в системе судов общей юрисдикции административной юстиции для рассмотрения дел об оспаривании законности актов местных органов власти, жалоб на действия должностных лиц, дел о защите избирательных прав граждан, споров, вытекающих из налоговых правоотношений. Это является одной из основных задач в ходе дальнейшего продвижения судебной реформы.

Период крупных преобразований в России остро поставил вопрос о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. Дей-

ствующее законодательство России не является системным. В стране действуют акты и бывшего СССР и Российской Федерации, причем акты разного уровня - законы, указы Президента, правительства, а также министерств и ведомств. При этом чрезмерно велико число ведомственных актов по важнейшим вопросам. Верховный Совет России стремился активизировать законодательную деятельность, и это привело к резкому увеличению числа законов. Подчас законами регулировались мелкие, незначительные вопросы, для решения которых существует такая форма, как подзаконный акт, например, Закон «Об установке кассовых аппаратов на предприятиях торговли». Не обеспечивается строгое соблюдение системы права, что ведет к нарушению внутренней логики отраслей законодательства. Наличие большого числа противоречий, несогласованностей внутри единой системы российского законодательства снижает его эффективность и авторитет.

Одно из главных негативных свойств современного российского законодательства - его нестабильность. Это в значительной мере обусловлено существенными колебаниями в экономическом курсе, бесконечными перестройками госаппарата. Одной из главных причин нестабильности законодательства является чрезмерная роль субъективного фактора. Сильно сказывается влияние отдельных слоев и групп, заинтересованных в принятии конкретных актов или их отмене.

Начавшийся в 1991 году процесс создания нового российского законодательства развивается под действием ряда объективных обстоятельств.

Среди них:

невозможность применения явно устаревших норм права (республиканского или союзного) к новым складывающимся отношениям;

правовые проблемы в связи с отсутствием соответствующих отношений;

отсутствие норм республиканского законодательства при наличии норм бывшего Союза;

трудности обеспечения правопреемственности в той или иной сфере.

Тем не менее, за время существования независимой России перемены в законодательстве охватили многие его стороны и почти все отрасли права.

Особенно интенсивно развивается конституционное, гражданское, трудовое, административное законодательство. Это позволило по-новому решить вопросы развития рыночных отношений в России, функционирования высших органов государственной власти, статуса субъектов Федерации, правового положения государственных органов, местного самоуправ-

ления, прав и свобод граждан, организовать демократические выборы во все органы власти и т.д.

Тем не менее в первые годы независимого развития российского права в законодательстве страны продолжали сохраняться существенные недостатки:

обнаружилась неравномерность развития отраслей, подотраслей, институтов (например, отставание финансового законодательства),

не преодолено прежнее превалирование подзаконных актов и давление их на законы, вследствие чего происходит поспешное преобразование актов Президента и правительства и даже ведомственных актов в законодательные (например, в сфере налогового законодательства ряд законов о видах налогов «вырос» из ведомственных инструкций ;

выявились правовые «вакуумы»- крайне недостаточное развитие некоторых отраслей законодательства (банковского, административно-процессуального, информационного, о науке и др.);

продолжается хаотическое бессистемное развитие законодательства;

обнаружилось много внутренних противоречий в регулировании тех или иных отношений в сфере приватизации, местного самоуправления и т.д.;

многие нормы законов по-прежнему характеризуются декларативностью, безадресностью, что затрудняет их понимание и применение.

Немало претензий имеется и к законопроектной деятельности Правительства. Оно пока не стало основным творцом законопроектов, представляемых в Государственную Думу. В то же время процветает закулисное лоббирование тех или иных законопроектов ведомствами. Некоторые из подобных законопроектов противоречат направлениям политики, определяемым Президентом, а также позиции Правительства.

В большой степени несистемность законодательной деятельности обусловлена неясными представлениями о необходимых структуре и содержании российского правового пространства. Отсюда - стихийность появления многих законопроектов. Фактически ни общество, ни государственный аппарат не имеют четкого представления о том, какие сферы общественных отношений в первую очередь следует законодательно регулировать и в каком объеме. Это также задача прежде всего правительственных ведомств.

Программа преодоления этих недостатков изложена в ежегодном, 1997 года Послании Президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти- порядок в стране».

В соответствии с этой программой всем ветвям власти совместно следует договориться о формировании небольшого перечня действительно первоочередных законопроектов. Он должен соответствовать приоритетам во внутренней и внешней политике, определяемым Президентом.

Целесообразно закрепить в Регламенте Государственной Думы роль Объединенной комиссии в предварительном согласовании программ и планов законотворческой деятельности, концептуальных положений законопроектов на ранних стадиях их разработки.

Значительный эффект в повышении качества законов даст обсуждение законопроектов общественностью. Надо поднять «завесу молчания» прежде всего над базовыми законопроектами. Целесообразно, чтобы эту работу координировала Объединенная комиссия.

Порядок в законотворчестве должен быть подкреплен жесткой дисциплиной ведомственного нормотворчества. К сожалению, еще сильна инерция прошлого - издание излишних нормативных ведомственных актов. Эта инерция подпитывается тем, что большинство государственных служащих по-прежнему руководствуются не законами, а инструкциями.

Многие ведомственные акты либо повторяют нормы законов, указов Президента и постановлений Правительства, либо противоречат им, извращают их суть. Например, не искоренена практика, когда ведомственными актами вводятся дополнительные обязанности граждан. Появляется основа для ведомственного произвола. К тому же, как правило, люди узнают о существовании такой инструкции только в кабинете чиновника. Все инструктивные документы должны быть доступны, и отвечать за это должны сами ведомства.

В то же время действительно необходимые инструктивные документы зачастую выходят в свет через несколько месяцев после принятия федерального нормативного акта, предусматривающего их издание.

Одновременно ведомства должны переходить к тематической кодификации своих актов, в том числе принятых совместно с другими государственными органами. Необходимо прийти к такому положению, когда акты, не вошедшие в тот или иной ведомственный или межведомственный «кодекс», например по налогам, по таможенным правилам, считаются недействующими

Начиная с конца 80-х годов, в России предпринимались попытки реформирования существовавшей судебной системы. В то время Верховный Совет СССР одобрил 4 августа 1989 г. Закон СССР «О статусе судей в СССР», а 13 ноя-

бря 1989 года - Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР и союзных республик. Оба этих закона, как и Закон СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», а также Закон РСФСР «О судостроительстве в РСФСР» от 8 июля 1981 года и другие правовые акты содержали ряд прогрессивных норм, но не обеспечили в полной мере процесса реформирования существующей судебной системы. Однако эти законодательные акты в определенной степени послужили основой для разработки задач судебной реформы в России.

В начале 90-х годов была разработана и одобрена российским парламентом Концепция судебной реформы, целью которой провозглашалось становление судебной власти в России, развитие организационных основ судебной системы, ее кадрового и финансового обеспечения, усиление гарантий самостоятельности и независимости судов и судей. Ставились задачи расширения сфер судебной защиты прав и свобод граждан, совершенствования судопроизводства, приведения российского законодательства в соответствие с современными нормами и принципами международного права.

Решающие шаги в практическом осуществлении судебной реформы были предприняты Верховным Советом РФ незадолго до принятия Конституции РФ 1993 г. В этот период в компетенцию судов общей юрисдикции перешли новые категории дел: налоговые, земельные, пенсионные, о праве на занятие предпринимательской деятельностью, на свободу слова, получение и распространение информации, разрешение конфликтов в сферах административного регулирования, споров о праве заниматься политической и общественной деятельностью и др. Расширился круг полномочий в сфере уголовного судопроизводства, области контроля за соблюдением законодательства о выборах, трудового законодательства

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила основные принципы осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, тем самым создав прочную правовую базу для дальнейшего развития судебной реформы.

В соответствии со статьей 118 Конституции РФ исключительное право на осуществление правосудия в Российской Федерации предоставлено судам. В части 2 указанной статьи закреплены четыре формы осуществления судебной власти в виде конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, которые, несмотря на специфику каждой из них, базируются на единых принципах.

Конституция РФ закрепляет главное условие существования самостоятельной и авторитетной судебной власти, способной объективно и беспристрастно осуществлять правосудие, - независимость судей, их подчинение только Конституции РФ и федеральному закону. В свою очередь независимость судей обеспечивается их несменяемостью и неприкосновенностью.

Основной системообразующий документ, который установил единое правовое пространство для законодательства о судостроительстве, приняла Государственная Дума второго созыва. Этим документом стал Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (31.12.96, № 1-ФКЗ).

За ним последовали другие законы, обеспечивающие дальнейший ход судебной реформы:

Федеральный закон «О судебных приставах» (21.07.97, №118-ФЗ);

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (21.07.97, № 119-ФЗ);

Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (08.01.98, № 7-ФЗ);

Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» (17.12.98, № 188-ФЗ);

Федеральный закон «О финансировании судов Российской Федерации» (10.02.99, № 30-ФЗ);

Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» (23.06.99, № 1-ФКЗ);

Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (29.12.99, № 218-ФЗ);

Федеральный закон «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации (02.01.2000, № 37-ФЗ)».

¹ См. Конституция Российской Федерации. М., 1996. С.51-56.

² Лебедев В. От Концепции судебной реформы к новым идеям развития судебной системы // Российская юстиция, 2000, № 3.

³ Там же.

⁴ Там же.