##### Правовая реформа в современной России

##### 1. Основные задачи и направления правовой реформы

Я бы выделила три основные задачи и одновременно направления правовой реформы. Они, на мой взгляд, таковы: – правовая трансформация российского общества; – трансформация и стабилизация системы права; – реализация жесткой и устойчивой системы правоприменения, гарантирующей доступ граждан к правосудию и обеспечению своих прав и свобод. Причем подчеркну, что это именно «триединая», системная задача, которую по всем направлениям необходимо решать комплексно и одновременно. И это скорее не задача, а проблема. То есть такая задача, для которой нигде и ни у кого в мире нет готовых безошибочных рецептов решения. Причем проблема эта – крайне сложная. И не на одно десятилетие. Но я убеждена, что если мы ее решить не сумеем, то большого будущего в XXI веке у России просто нет. Любая правовая система – это не только свод законодательных актов и инструментов их реализации. Это не только механизм, но одновременно и организм. Механизм – поскольку максимально обезличен, дистанцирован от случайных влияний любых индивидуальных человеческих интересов. Организм – поскольку создан для общества и направлен на членов этого общества, взаимодействует с ними по принципу прямых и обратных связей. Причем любое право никогда не возникало на пустом месте: оно, в конечном итоге, очень сложным и иногда мучительным путем, по-разному и вовсе не в одночасье, оформляло те или иные общественные представления о должном и справедливом. А представления эти – совсем не универсальны в разные эпохи и в различных культурах (так называемое «естественное право» с изменчивым содержанием). Именно поэтому система англосаксонского права очень сильно отличается от континентальных европейских, да и между британским и американским правом отличия крайне велики. Именно поэтому в одной лишь Европе – в рамках так называемой континентальной системы права – сосуществуют десятки весьма разных правовых систем. По сути ведь, большинство крупнейших исторических трансформаций правовых систем везде проходили под знаменем приближения права к социальной этической норме, к массовым представлениям о справедливом и должном. И до тех пор, пока не обеспечена достаточно плотная взаимная «подгонка», сближение между правовой системой и массовыми представлениями о справедливом и должном, правовое общество и правовое государство остаются проблемой. Вот это движение общества (и государства) к сближению действующей правовой системы с «естественным правом» и справедливостью – я и называю правовой трансформацией российского общества.

## 2. Направления и этапы правовой реформы

В настоящее время понятно, что правовая реформа в России еще далеко не завершена, а переживает, скорее, свой пик. Начало же современной правовой реформе было положено в конце 1991 года.

Правовая среда, сложившаяся в СССР к началу реформ, характеризовалась приоритетом политических решений и подзаконных актов органов исполнительной власти перед законами и конституционными установлениями. Соответственно в реализации нормативных установок преобладало административное решение, а не постановление суда. При этом оно нередко принималось в интересах административной структуры, вопреки направленности нормативного акта[[1]](#footnote-1)[2].

Изменение государственного устройства и экономических отношений в России в начале 90-х годов существенно отразилось на российском законодательстве. Жизнь утверждала новые формы собственности и новые правоотношения, которые не регулировались действовавшими правовыми актами. Появились новые отрасли законодательства Российской Федерации, другие же были существенно пересмотрены.

Становление новой правовой системы, ориентированной на достижение политической и экономической свободы личности, определили главные направления начавшейся судебно-правовой реформы – обеспечение верховенства закона на всей территории Российской Федерации и создание условий для свободного и независимого отправления правосудия.

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 ноября 1989 года – Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик. Оба этих закона, как и Закон СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», а также Закон РСФСР «О судоустройстве 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 октябре 1991 года, с принятием Концепции судебной реформы в СССР, было провозглашено: возвращение Отечества в лоно мировой цивилизации требует, чтобы наряду с политическими и экономическими преобразованиями разворачивался процесс правовой реформы. Государство, переставая быть инструментом насилия в руках тоталитарного режима, демократизируется, чтобы в конце концов совершить мужественный акт самоотрицания, превратившись из политического в правовое.

Там же отмечалось: в правовом государстве обеспечивается верховенство закона, незыблемость основных прав и свобод человека, охрана непротивоправных интересов личности, взаимная ответственность государства и граждан, защита общества от произвола властей. Функционирует полноценная система сдержек и противовесов, где почетную роль играет правосудие, способное сглаживать конфликты и примирять законность с целесообразностью в каждом конкретном случае. Достигается реальное разделение властей, децентрализация властных функций создает подлинный плюрализм, затрудняющий узурпацию суверенных прав народа.

Подчеркивалось и то, что грядущая судебная реформа в РСФСР должна осуществляться комплексно, без хаотической поспешности в законотворчестве, подстегиваемой заинтересованными ведомствами. Ей должна сопутствовать последовательная политическая воля и искреннее желание стоящих у кормила государства Российского деятелей провести начатые преобразования во всей их полноте и нелицеприятности. Главное при этом – тщательное обдумывание, теоретическое обоснование каждого шага, последовательность принимаемых решений.

Еще до начала правового реформирования государственные деятели участвующие в разработке Концепции, подчеркивали: реформа должна быть комплексной, то есть охватывающей вопросы судоустройства, организации и деятельности правоохранительных органов, включая органы дознания и предварительного следствия, прокуратуру, адвокатуру; касающейся основных принципов и норм судопроизводства; определяющей требования к отраслям материального права, применяемого судами. Предстоит учесть принципы системной организации и опыт зарубежных стран. Стремление к демократизму должно сочетаться с научной обоснованностью реформы. Необходимо исходить во всех принимаемых решениях и проводимых мероприятиях из внутренней природы правосудия, суда и других составляющих объект реформы элементов.

Судебная реформа состоится, если концептуально будут решены следующие основные задачи:

– получит правовую защиту суверенитет Российской Федерации в части осуществления правосудия в соответствии с собственными материальными и процессуальными законами;

– назначение суда будет определено и задачи перед ним поставлены в соответствии с возможностями и истинной природой правосудия, юстиция из карательной превратится в правоохранительную;

– законодатель гарантирует в сфере юстиции защиту основных прав и свобод человека;

– судебная власть утвердится в государственном механизме как влиятельная сила, независимая от законодательной и исполнительной властей;

– удастся обеспечить верховенство суда в правоохранительной деятельности, примат юстиции над администрацией;

– будет ликвидирована идеологизация правоохранительной деятельности и ее ориентация на предпочтительную защиту публичного интереса;

– в уголовном и гражданском судопроизводстве будут последовательно проведены демократические принципы;

– станет доступной и достоверной информация о деятельности правоохранительных органов и судебно-правовая статистика;

– возникнут предпосылки для превращения чиновника юстиции из функционера в личность с независимым правовым и социальным статусом, а также для образования судейской корпорации;

– повысится престижность работы в правоохранительных органах;

– будет налажено ресурсное обеспечение правоохранительных органов.

Мы не зря остановились на рассмотрении правовых основ и предпосылок современной реформы – такое исследование позволит проанализировать результаты и тенденции правовой реформы.

Решающие шаги в практическом осуществлении судебной реформы были предприняты Верховным Советом РФ незадолго до принятия Конституции РФ 1993 г.[[2]](#footnote-2)[3]. 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.

Интенсивный процесс законотворчества сопровождался расширением сферы судебного регулирования. Переход от административно-командного управления экономикой к государственному регулированию новыми методами рыночных отношений создал объективные условия для отказа от системы государственного арбитража и для формирования арбитражных судов.

Уже в 1993 году с принятием Конституции Российской Федерации было провозглашено, что Россия – это правовое демократическое государство.

Конституция Российской Федерации, закрепившая систему органов правосудия, отводит арбитражным судам функции судебного органа по разрешению экономических споров. Традиционно в течении многих десятилетий разрешение хозяйственных (экономических) споров между юридическими лицами было обособлено от разрешения споров с участием граждан. Характер дел, рассматриваемых арбитражными судами, особенности споров, возникающих в предпринимательской деятельности, значимость быстрого и правосудного разрешения сложных конфликтов в сфере экономики обусловили существование арбитражного суда наряду с судами общей юрисдикции, а также особенности процессуальной формы его деятельности. В 91–92 годах были приняты утратившие ныне силу закон об арбитражном суде и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

Расширение судебной компетенции за счет сужения компетенции административных органов и их должностных лиц не только реально обеспечило защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, но и значительно увеличило объем полномочий и работы по осуществлению судебной власти в Российской Федерации судами общей юрисдикции. Законодательное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции могло бы решить важнейшие проблемы судебной реформы. Однако различие в подходах к организации судов общей юрисдикции отодвинуло принятие закона о судебной системе на длительное время.

В развитие базовых положений Конституции РФ существенный вклад внесла Государственная Дума первого созыва. В период ее работы были приняты:

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.94, №1-ФКЗ[[3]](#footnote-3)[4];

Федеральный закон «О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов и органов военной юстиции» от 03.12.94, №55-ФЗ[[4]](#footnote-4)[5];

Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20.04.95, №45-ФЗ[[5]](#footnote-5)[6];

Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28.04.95, №1-ФКЗ[[6]](#footnote-6)[7];

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 05.05.95, №70-ФЗ[[7]](#footnote-7)[8] вместе с федеральным законом о введении его в действие 05.05.95, №71-ФЗ[[8]](#footnote-8)[9];

Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» от 10.01.96, №6-ФЗ[[9]](#footnote-9)[10].

Основной системообразующий документ, который установил единое правовое пространство для законодательства о судоустройстве, приняла Государственная Дума второго созыва. Этим документом стал Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.96, №1-ФКЗ[[10]](#footnote-10)[11].

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

· Федеральный закон «О судебных приставах» от 21.07.97, №118-ФЗ[[11]](#footnote-11)[12];

· Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 21.07.97, №119-ФЗ[[12]](#footnote-12)[13];

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

· Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.98, №188-ФЗ[[13]](#footnote-13)[15];

· Федеральный закон «О финансировании судов Российской Федерации» от 10.02.99, №30-ФЗ[[14]](#footnote-14)[16];

· Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» от 23.06.99, №1-ФКЗ[[15]](#footnote-15)[17];

· Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» от 29.12.99, №218-ФЗ[[16]](#footnote-16)[18];

· Федеральный закон «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 02.01.2000, №37-ФЗ[[17]](#footnote-17)[19].

В течении всего хода реформы создавались, и в настоящее время в России формируются и функционируют различные группы и комитеты по совершенствованию законодательства. Так, в 2000 году Распоряжением Президента Российской Федерации от 28 ноября 2000 года №534-рп была образована рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о судебной системе.

Серьезный виток судебно-правовая реформа получила в середине-конце 2001 года.

Во-первых, наконец-то была принята Концепция «Развития судебной системы России на 2002–2006 годы»[[18]](#footnote-18)[20] – программа, направленная на реализацию современной судебно-правовой реформы, повышение эффективности деятельности судебной власти в Российской Федерации, создание оптимального организационно-правового и материально-технического обеспечения судебно-правовой системы в Российской Федерации.

Во-вторых, к началу 2002 года Государственной думой были приняты:

Уголовно-процессуальный кодекс РФ;

Кодекс об административных правонарушениях;

Трудовой кодекс РФ.

Поэтому можно отметить, что современное состояние правовой базы, обеспечивающей проведение судебной реформы, позволяет говорить, что достигнуты серьезные результаты по концептуальным направлениям, отвечающие требованиям правового государства:

судебная власть утвердилась как самостоятельная и независимая в своей деятельности от законодательной и исполнительной властей, конституционно определена ее компетенция;

решены основные вопросы независимости судей;

создана единая система судебной власти Российской Федерации, закреплена структура федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации;

создан Конституционный Суд, органы конституционного правосудия субъектов Российской Федерации и система арбитражных судов;

учреждены институты мировых судей, присяжных заседателей, судебных приставов, усилены гарантии независимости судей военных судов от командования и органов исполнительной власти;

обеспечена система гарантий самостоятельности судов, сформированы органы судейского сообщества – съезды и Советы судей, квалификационные коллегии судей;

учрежден Судебный департамент при Верховном Суде РФ, урегулирован вопрос материального обеспечения деятельности судов всех уровней;

реализован принцип финансирования судов из федерального бюджета;

обеспечена государственная защита судей при исполнении ими полномочий и создана система материальных и социальных гарантий судей.

Однако темпы процесса обновления законодательства в этой сфере не вызывают удовлетворения ни у законодателей, ни у правоприменителей. Это отмечалось и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г., где подчеркивалось, что достаточная законодательная база, обеспечивающая осуществление быстрого, полного, справедливого, гуманного и неотвратимого правосудия, еще не создана.

# 3 Основные направления правовой реформы в современной России

Правовая система не может остаться неизменной, если в обществе произошли принципиальные изменения его экономического и политического строя (экономической и политической структуры общества). Это – с одной стороны. А с другой – невозможно проводить реформирование общества без соответствующего правового инструментария. Правовая реформа в стране, таким образом, касается:

а) пересмотра взгляда на саму природу права на основе концепции различения права и закона (право не должно рассматриваться только как результат и орудие деятельности государственной власти);

б) решения внутренних задач реформирования права;

в) реформирования общества посредством права.

Необходимость проведения правовой реформы в современной России объективно обусловлена рядом социальных, политических, экономических и правовых факторов. Среди них можно отметить:

а) создание основ демократической правовой государственности и соответствующих ей учреждений и институтов публичной власти;

б) возникновение и функционирование многопартийной политической системы;

в) становление рыночной экономики;

г) потребность в нормативной базе, соответствующей происходящим в стране социальным преобразованиям.

6 июля 1995 г. был издан Указ Президента РФ «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации». Этим Указом признается актуальность и необходимость разработки концепции правовой реформы в целях реализации положений Конституции Российской Федерации, укрепления российской государственности и правовых основ нашего общества, а также обеспечения системности, плановости и скоординированности законотворческого процесса.

Разработан и утвержден Комплексный план мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 июля 1995 г. Этим планом предусматривается привлечение широкого круга общественных организаций, политических партий, научных учреждений к разработке концепции правовой реформы в России. В октябре 1995 г. в соответствии с Комплексным планом была проведена научно-практическая конференция «Пути правового реформирования российского общества», в которой приняли участие представители всех ветвей государственной власти, ряда политических партий и движений, юридических ассоциаций, научных коллективов. В рамках Комплексного плана состоялся и Всероссийский студенческий форум по вопросам правовой реформы.

С учетом предложений, высказанных научной общественностью, а также нормативных актов, посвященных современной правовой реформе в России, можно выделить следующие **направления происходящего в стране реформирования правовой системы:**

1. Законодательное закрепление прав человека и создание механизмов их реализации и защиты.

2. Формирование законодательных основ демократической правовой государственности.

3. Законодательное обеспечение процесса становления Российской Федерации как социального государства.

4. Упрочение конституционной законности, формирование конституционного правосудия.

5. Реформирование судебной системы, становление судебной властикакосновной ветви власти государственной.

6. Законодательное развитие положений Конституции Российской Федерации.

7. Правовое обеспечение функционирования рыночной экономики (уже действует новый Гражданский кодекс РФ).

8. Издание Свода законов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента России (февраль 1995 г.).

9. Создание целостной правовой базы правотворческой деятельности на основе Закона о законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации.

10. Кадровое обеспечение правовой реформы, расширение подготовки юристов нового поколения.

11. Создание нормативно-правовой базы для борьбы с правонарушаемостью и прежде всего – для борьбы с преступностью (уже действует новый Уголовный кодекс РФ).

12. Совершенствование правовых основ федерализма в Российской Федерации.

13. Правовое обеспечение эффективного функционирования местного самоуправления (действует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

**4. Формы и принципы правового реформирования в России**

В целях реализации положений Конституции Российской Федерации и укрепления на ее основе российской государственности и правовых основ российского общества, а также обеспечения системности, плановости и скоординированности законотворческого процесса в России проводится правовая реформа.

Что же включается в категорию «правовая реформа»?

Общее мнение, высказываемое в юридической литературе можно свести к тому, что основными элементами правовой реформы являются вопросы правового обеспечения ряда важнейших направлений формирования и функционирования российской государственности и развития полноценного гражданского общества, в том числе:

законодательное обеспечение системы прав человека в обществе, прежде всего реальных гарантий прав и законных интересов личности;

упрочение основ и защита конституционного строя;

реформирование государственного управления, в том числе совершенствование системы государственной регистрации общественных объединений и других юридических лиц и контроля за их деятельностью;

создание целостной правовой базы организации и деятельности судебной системы и органов юстиции;

обеспечение координации нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

формирование правовой базы и институциональная реформа правоохранительной системы для усиления борьбы с преступностью;

конкретизация основ федерализма в Российской Федерации;

выработка принципиальных направлений и форм осуществления реформы местного самоуправления;

дальнейшее системное правовое обеспечение развития экономики;

развитие системы правового воспитания, в том числе укрепление системы юридического образования и юридической науки и др.

На наш взгляд современную правовую реформу можно разделить на два основных и самых важных направления:

1) законодательная реформа;

2) судебная реформа.

Оба эти направления правового реформирования тесно связаны и переплетены друг с другом. Так, невозможно судебное реформирование без создания соответствующей законодательной базы, как и воплощение норм закона невозможно без судебной системы. Поэтому в данной работе, будут преимущественно рассмотрены именно эти два направления современной правовой реформы.

Правовая реформа, как и любое другое кардинальное преобразование, представляет собой смену ранее существующих правовых принципов. Современная правовая реформа строится на нижеследующих правовых принципах закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Российская Федерация – демократическое государство. Это видно из общепризнанных политических и иных прав граждан, о которых говорится в ст. 2 и 6 Конституции РФ, которые излагаются во многих статьях последующих глав, из перечня форм народовластия – непосредственного и представительного (ст. 3), а также местного самоуправления (ст. 12), из признания идеологического и политического плюрализма, многопартийности (ст. 13).

Российская Федерация есть федеративное государство. Это конкретизируется затем в положениях о суверенитете Российской Федерации, верховенстве ее Конституции и законов на всей территории России и т.д. (ст. 4), о составе равноправных субъектов Российской Федерации и основах федеративного устройства (ст. 5), о единстве гражданства Российской Федерации (ст. 6), органах государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации (ст. 11).

Российская Федерация есть правовое государство. Эта характеристика, долгое время считавшаяся неприемлемой буржуазной выдумкой для обмана трудящихся при современном капитализме, теперь принята и у нас. Зато отвергнуто отождествление права с законом, открывавшее путь к подмене права, которое законодатель обязан соблюдать, законом, который законодатели принимают произвольно. Правовое государство не есть просто государство, соблюдающее законы. Это общество и государство, признающие право как исторически развивающуюся в общественном сознании, расширяющуюся меру свободы и справедливости, выраженную именно в законах, подзаконных актах и практике реализации прав и свобод человека, демократии, рыночного хозяйства и т.п. Идея господства права в жизни общества и государства – это современный этап тысячелетних поисков сверхисточника для государственного нормотворчества. Его видели то в божественной воле, то в воле народа, то в экономическом базисе и т.п. Маркс считал государство не творцом норм, а только переводчиком объективных потребностей на язык закона

Идея господства права выражается в гл. 1 Конституции Российской Федерации в том, что государство не создает, не дарует людям их права, которые неотчуждаемы и принадлежат им от рождения (ч. 2 ст. 17), а только признает их, соблюдает и защищает их носителя – человека, его права и свободы как высшую ценность (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, обеспечиваются правосудием (ст. 18). Государство, становясь правовым, превращается из аппарата властвования прежде всего в социальную службу для человека и общества, выражающую их волю и действующую под их контролем.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Статья 2 Конституции РФ раскрывает важнейшую сторону содержащейся в ст. 1 характеристики Российской Федерации как правового государства. Одним из важнейших признаков такого государства является выраженное в Конституции провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью. Это единственная высшая ценность; все остальные общественные ценности (в том числе обязанности человека) такой конституционной оценки не получили и, следовательно, располагаются по отношению к ней на более низкой ступени и не могут ей противоречить. Только в отдельных, специально оговоренных в Конституции Российской Федерации исключительных случаях, при особых, как правило, временных обстоятельствах отдельные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены.

Провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью является важным новшеством в конституционном праве и во всем законодательстве России. Ранее верховенство всегда принадлежало государственным интересам. В советское время они отождествлялись с «общественными», которым требовалось подчинять индивидуальные и коллективные личные интересы.

Другим не менее важным принципом является то, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

И, наконец, важнейший принцип современной правовой реформы – закрепление в Основном законе РФ того, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Это фундаментальный принцип организации власти в Российской Федерации. Принцип разделения властей был выработан мировым сообществом в ходе развития демократических государств. Суть его в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная, то каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти.

Напротив, соединение законодательных, исполнительных и судебных функций в деятельности одного органа государственной власти приводит к чрезмерной концентрации власти, что создает питательную среду для установления в стране диктаторского политического режима.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами, и при этом они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. В настоящее время она представляется единственно возможной схемой организации государственной власти в демократическом государстве.

На федеральном уровне организации государственной власти в Российской Федерации система сдержек и противовесов согласно Конституции выглядит следующим образом. Законодательный орган – Федеральное Собрание – принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (самый серьезный инструмент влияния – возможность постановки вопроса о доверии Правительству), в той либо иной форме участвует в формировании Правительства, судебных органов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность представления заключений Правительства на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству сбалансирована возможностью роспуска законодательного органа главой государства.

Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации имеют право законодательной инициативы. Эти суды в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, сторонами которых являются другие федеральные органы государственной власти.

В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Это проявляется в следующих полномочиях, закрепленных за ним Конституцией. Конституционный Суд России разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, актов Президента, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, дает толкование Конституции (ст. 125).

Являясь главой государства, Президент Российской Федерации не входит в систему разделения властей. Выполняя задачи, возложенные на него Конституцией, Президент обеспечивает необходимое согласование деятельности различных ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, позволяющее бесперебойно действовать всему государственному механизму.

Существует мнение, что реализация принципа разделения властей ведет к многовластию. Это суждение ошибочно. Власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным источником согласно ст. 3 Конституции является многонациональный народ России. Никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Сама по себе государственная власть не делится между государственными органами. Осуществление государственной власти связано с разделением определенных функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, и они самостоятельны лишь в осуществлении этих функций, закрепленных за ними Конституцией и законами.

В ходе проведения правовой реформы важно точное и неуклонное соблюдение всех принципов.

# III. Дальнейшее развитие современной правовой реформы в Российской федерации

Основное направление современной правовой реформы – развитие и укрепление судебной системы как самостоятельной ветви государственной власти, создание условий для осуществления ею независимой и эффективной деятельности по обеспечению защиты прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Центральным актом, определяющим цели, задачи и содержание современной судебно-правовой реформы, является – Федеральной целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы. Данная программа является логическим продолжением Концепции 1991 года. Основные разработчики программы – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации.

В программе указывается, что проблема обеспечения эффективной деятельности судебной власти как независимой и самостоятельной ветви государственной власти до конца не решена. Там же подчеркивается, что основой для решения этой проблемы должно быть изменение отношения законодательной и исполнительной власти, общества в целом к судебной власти. Судебная власть может существовать только как государственно-правовой институт, призванный удовлетворять потребности граждан, общества и государства в законном, справедливом, быстром разрешении споров о праве, возникающих в процессе реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений.

Анализ Программы позволяет сделать вывод о следующих основных направлениях судебно-правового реформирования в Российской Федерации:

– укрепление независимости судей;

– повышение престижа суда;

– повышение ответственности судей за осуществление правосудия;

– повышение профессионального уровня судей, работников аппаратов судов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации;

– последовательная реализация конституционных принципов судопроизводства;

– развитие материально-технической базы судов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации;

– обеспечение надлежащего финансирования и материально-технического обеспечения судебной власти;

– создание эффективной информационно-коммуникативной системы судебной власти.

Происходящее в настоящее время фундаментальное обновление законодательства, повышение роли и значения судебной защиты прав и свобод граждан, активизация нормотворческой деятельности нуждаются в квалифицированном юридическом обеспечении. В этой связи обострились вопросы подготовки кандидатов в судьи и специалистов для работы в судебной системе, повышения квалификации судей и работников аппаратов судов, а также теоретического осмысления правоприменительной и законопроектной деятельности судов.

Без решения проблем организационного обеспечения судебной системы Российской Федерации невозможно достижение качественных сдвигов в отправлении правосудия. Это обусловливает необходимость серьезной государственной поддержки и применения программно-целевого подхода.

Таким образом, одно из ключевых направлений современной правовой реформы – формирование квалифицированного юридического обеспечения. По словам создателей программы, введение должностей помощника федерального судьи суда общей юрисдикции (в районных и приравненных к ним судах) и помощника федерального судьи арбитражного суда позволит освободить судей от технической работы и даст им возможность сосредоточиться на осуществлении основной функции – отправлении правосудия.

Статьей 47 Конституции Российской Федерации установлено право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. В целях реализации этой нормы предполагается введение суда присяжных заседателей во всех субъектах Российской Федерации для обеспечения реального равенства граждан перед законом и судом.

Необходимо увеличение численности судей, работников аппаратов и обслуживающего персонала судов общей юрисдикции в связи с предполагаемой с 1 января 2004 г. передачей в ведение суда санкционирования следственных действий, предусмотренных статьями 22 и 25 Конституции Российской Федерации.

В целях реализации Программы необходимо ввести институт администраторов арбитражных судов.

В целях реализации Федерального закона «Об увеличении штатной численности судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации» должна быть увеличена штатная численность арбитражных судов. Согласно прогнозам, в период до 2006 года прогнозируется существенное увеличение обращений в арбитражные суды участников предпринимательской и иной экономической деятельности в связи с изменениями в материальном и процессуальном законодательстве.

Одним из направлений судебно-правовой реформы названо также повышение заработной платы «работников правосудия». Программа предусматривает повышение заработной платы судей до уровня, существовавшего до 17 августа 1998 г. Для этого среднюю заработную плату судей следует увеличить в 1,6 раза в 2002 году, а к 2006 году довести до 28500 рублей в месяц (в ценах 2001 года).

Наряду с увеличением персонала судебной системы, необходимо создание в судах компьютерных автоматизированных рабочих мест для судей, помощников судей и работников аппаратов судов, локальных вычислительных сетей, оснащенных централизованными и общедоступными информационно-правовыми и другими информационными ресурсами.

Информатизация судебной системы позволит обеспечить:

оперативную информационно-правовую поддержку правоприменительной деятельности судов;

открытость работы всей судебной системы;

повышение оперативности сбора и оформления судебных документов в процессе подготовки и слушания дел;

сокращение сроков рассмотрения дел;

формирование единой информационной технологии судебного делопроизводства в целях сокращения времени на переписку и передачу информации;

доступность для судей и работников аппаратов судов всего объема информации о законодательстве Российской Федерации и судебной практике;

полноту и достоверность информации о деятельности судов;

повышение оперативности сбора и обработки соответствующих статистических данных и обеспечение объективного анализа правоприменительной практики;

повышение эффективности кадрового, организационного, материально-технического и ресурсного обеспечения деятельности судов;

информационно-аналитическую поддержку принятия решений во всех сферах обеспечения судебной деятельности.

Укрепление научного потенциала судебной власти, создание системы профессиональной подготовки и переподготовки судей и работников аппаратов судов.

Важными факторами, существенно влияющими на уровень осуществления правосудия, являются профессиональная переподготовка и повышение квалификации судей и работников аппаратов судов.

Сложившаяся система обучения кадров позволила в 2000 году осуществить переподготовку и повышение квалификации около 1500 судей и работников аппаратов судов. Центральными звеньями этой системы являются Российская академия правосудия и Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Исходя из установленных нормативов в 2002 году планируется повысить квалификацию 1136 судей, в 2003 году – 1508, в 2004 году – 1923, в 2005 году – 2338, в 2006 году – 2820 судей.

Каждый судья один раз в три года должен в течение месяца пройти повышение квалификации с отрывом от производства. Кроме того, из числа юристов, претендующих на звание судьи, не менее 1000 человек должны пройти предварительное обучение в течение 3–4 месяцев перед назначением на должность.

Это идеалистическая картина. В реальности же, с вступлением России в Совет Европы несколько тысяч российских граждан обратились в Европейский суд по правам человека с жалобами на неудовлетворительное осуществление правосудия в Российской Федерации.

Ухудшение положения судов переводит ситуацию из финансовой плоскости в политическую. Проблемы судов, возникающие на почве неудовлетворительного финансирования их деятельности, становятся проблемами миллионов людей, которые теряют веру не только в правосудие, но и в государство, его лидеров, в стремление власти отстаивать законные интересы граждан.

Размещение судов и состояние занимаемых ими помещений настолько неудовлетворительны, что компрометируют правосудие. Часть судов вообще не имеет помещений. В результате происходит массовое нарушение принципа гласности судебного разбирательства, поскольку из-за отсутствия необходимой площади процессы из открытых превращаются фактически в закрытые, доступ к которым вынужденно ограничивается.

Таким образом, большая часть проблем реформирования зависит пержде всего от надлежащего финансирования.

Кроме того, как отмечается в Программе, эффективность деятельности судебной власти по удовлетворению общественных потребностей в сфере правосудия зависит в первую очередь от скорейшего решения в законодательной форме следующих задач:

а) создание механизма эффективного взаимодействия между законодательной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти, начиная с процесса разработки законопроектов до обобщения практики правоприменения, включая проверку судами соответствия нормативных правовых актов федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу;

б) создание механизма обеспечения единства подхода в правоприменительной деятельности судов всех судебных систем в целях обеспечения стабильности правопорядка;

в) разработка мер государственной поддержки судебной системы, направленных на создание условий для максимально эффективного удовлетворения общественных потребностей в сфере правосудия;

г) создание для судей и работников аппаратов судов системы гарантий, разнообразных форм компенсации и страхования, а также осуществление других мер социальной защиты, направленных на обеспечение независимости судебной власти;

д) создание системы гарантий для лиц, обеспечивающих своим участием правосудие в рамках выполнения гражданского долга перед обществом (для свидетелей, экспертов, народных заседателей, общественных защитников, общественных обвинителей и др. – в уголовном процессе, арбитражных заседателей – в арбитражном процессе и др.).

Другим, не менее важным, на наш взгляд, направлением должны стать – права личности и формирование у гражданина правосознания.

В современном правовом реформировании, как мы уже отмечали, личность, ее права и свободы выдвигается на центральное место и выступают в качестве отправного пункта дальнейших правовых преобразований.

Таким образом, стратегическими целями развития правовой реформы сегодня также являются:

1) построение такого государственно-правового механизма, который был бы действительно направлен на реальное обеспечение провозглашенного Конституцией РФ положения о правах человека как высшей ценности;

2) отработка системы реального воздействия человека на государство через институты гражданского общества, которые пока находятся в стадии становления.

Обе задачи глобальные и долговременные.

Не менее важный элемент современной правовой системы России –правовое сознание.

Правосознание традиционно определяется как совокупность идей, чувств, представлений о праве действующем и желаемом, о действиях органов и лиц в сфере правового регулирования. Это весьма формалистическая дефиниция, слабо специфицирующая анализируемый феномен. Более содержательно правосознание можно определить как совокупность эмоционально-чувственных и мысленных, идеальных образов, при помощи которых человек воспринимает и оценивает наиболее существенные общественные отношения (в частности, по производству, обмену и присвоению различных благ) в категориях прав и обязанностей, эквивалентности деяния и воздаяния за него, равенства, справедливости, свободы и защиты от произвола, ответственности за нарушение правовых норм и договоров и т.д., а также действует в сфере правового регулирования (установления правовых норм и их реализации).

Общественное сознание становится правовым лишь после того, как в нем сформируются идеи о юридической нормативности в качестве основы жизнедеятельности и упорядоченности, противостоящей хаосу и произволу, идеи о воздаянии за правонарушения, формальном равенстве и справедливости, защите личности, ее собственности от произвола других субъектов, в том числе государства, идеи о судебном разбирательстве конфликтов и др.

Русская культура не имела достаточно времени для того, чтобы в ней естественным путем появились только собственные правовые формы и отношения. А потому наряду с последними действовали и заимствованные–византийские, литовские, шведские и др. Россия, как отмечал Ф.М. Достоевский, была предельно открыта чужому историческому опыту. Однако если правовые формы лишены прочной основы в общественном сознании, не вырастают из него, а лишь навязываются извне государством, то они очень легко отторгаются этим общественным сознанием и психологией, которые предпочитают праву иные, более понятные и хорошо знакомые ему формы регуляции общественных отношений: моральные, патриархально-семейные, традиционно-бытовые, религиозные и т.п.

Таким образом, не менее важным направлением современной правовой реформы должно стать формирование у граждан Российской Федерации правосознания.

При любом государственном реформировании назначается ответственный орган.

Организацией управления за реализацией программы современной правовой реформы и контроль за ходом ее выполнения лежит на Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, которое отвечает за реализацию реформы в целом, обеспечивает согласованность действий по подготовке и реализации программных мероприятий, целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета, разрабатывает предложения о приоритетных направлениях развития судебной системы и финансировании соответствующих мероприятий на очередной год.

Механизм реализации современного правового реформирования воплощенного в Программе, определяется государственными заказчиками на основе порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. №594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»

Согласно программе, министерство экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с государственными заказчиками ежегодно при формировании федеральной адресной инвестиционной программы определяет перечень конкретных объектов, подлежащих финансированию из федерального бюджета на соответствующий год.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации и государственных заказчиков Программы организует экспертные проверки хода реализации Программы. При этом обращается внимание на выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств, выделяемых на их реализацию, а также на конечные результаты Программы.

На наш взгляд, важно, что срок действия Программы реформирования на 2002–2006 гг. может продлеваться не более чем на один год. При необходимости продления срока действия Программы более чем на один год разрабатывается новая программа. Такое положение говорит о желании законодателя не просто декларировать направления реформы, но и реально воплотить нормы программы в жизнь.

В результате же выполнения программных мероприятий предполагается значительно улучшить материально-техническое, кадровое, финансовое обеспечение деятельности судебной системы, создать надлежащие условия для осуществления независимого правосудия в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации.

1. [2] Радченко В.В. Судебную власть – в центр правовой реформы // Законодательство, №7, 1999. – с.56. [↑](#footnote-ref-1)
2. [3] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета, 25 декабря 1993 года.

   [↑](#footnote-ref-2)
3. [4] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 25 июля 1994 г., №13. - Ст.1447. [↑](#footnote-ref-3)
4. [5] Федеральный закон от 3 декабря 1994 г. N 55-ФЗ "О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов и органов военной юстиции" // Собрание законодательства Российской Федерации, 5 декабря 1994 г., N 32. - Ст. 3305. [↑](#footnote-ref-4)
5. [6] Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" // Собрание законодательства Российской Федерации, 24 апреля 1995, N 17. - Ст. 1455. [↑](#footnote-ref-5)
6. [7] Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1 мая 1995 г., N 18. - ст. 1589. [↑](#footnote-ref-6)
7. [8] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 мая 1995 г. N 70-Ф3 // Собрание законодательства Российской Федерации, 8 мая 1995 г., N 19. - Ст. 1709. [↑](#footnote-ref-7)
8. [9] Федеральный закон от 5 мая 1995 г. N 71-ФЗ "О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 8 мая 1995 г., N 19. - Ст. 1710. [↑](#footnote-ref-8)
9. [10] Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 6-ФЗ "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" // Российская газета, 18 января 1996 г. [↑](#footnote-ref-9)
10. [11] Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 6 января 1997 г., №1. - Ст. 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. [12] Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" // Собрание законодательства Российской Федерации ,28 июля 1997 г., N 30. - Ст. 3591. [↑](#footnote-ref-11)
12. [13] Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 119-ФЗ "Об исполнительном производстве" Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 1997 г., N 30. - Ст. 3591. [↑](#footnote-ref-12)
13. [15] Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 21 декабря 1998 г., №51. – Ст.6270. [↑](#footnote-ref-13)
14. [16] Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 15 февраля 1999 г., №7. - Ст.877. [↑](#footnote-ref-14)
15. [17] Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 28 июня 1999 г., N 26. - Ст.3170. [↑](#footnote-ref-15)
16. [18] Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. N 218-ФЗ "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2000 г., №1. - Ст. 1. [↑](#footnote-ref-16)
17. [19] Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 37-ФЗ "О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 10 января 2000 г., №2. - Ст.158. [↑](#footnote-ref-17)
18. [20] Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. N 805 "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2002-2006 годы" // Собрание законодательства Российской Федерации, 3 декабря 2001 г., N 49. - Ст. 4623. [↑](#footnote-ref-18)