

УДК 343.11.001.73(477+470+571)

**В.Д. БРЫНЦЕВ**

*Апелляционный суд Харьковской области*

## **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИНЦИПА НЕЗАВИСИМОСТИ СУДА. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ УКРАИНЫ И РОССИИ (КРАТКАЯ СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИТОГОВ РЕФОРМ)**

Выполнен анализ результативности проведенного в последние годы реформирования судоустройственного законодательного процесса.

С принятием деклараций о государственном суверенитете в странах СНГ активизировались процессы по созданию национальной законодательной базы, призванной обеспечить все сферы государственной деятельности. Судебно-правовые реформы Украины и России начались с принятия Верховными Советами соответствующих концепций. Сравнительный анализ их основных положений свидетельствует о тождественности поставленных задач, главными из которых определены:

- создание системы законодательства о судоустройстве, обеспечивающей независимость судебной власти;

- путем эффективного разграничения полномочий – гарантировать самостоятельность и независимость судебных органов от влияния законодательной и исполнительной власти.

Одновременно были определены и основные направления достижения этой цели, а в последующем существенные коррективы в начавшиеся реформы внесли конституционные процессы, которые имели свои характерные особенности в каждом государстве. После принятия Конституций о концепциях временно забыли, т.к. шла активная работа по приведению действующего законодательства в соответствие конституционным нормам

В этот отрезок времени судоустройственный законодательный процесс в Российской Федерации и в Украине напоминал поочередную гонку друг за другом, порой с повторением допущенных ошибок, и принятием экстренных мер по корректировке курса реформ.

В связи с истечением срока действия переходных положений Конституции Верховным Советом Украины с 21 июня по 12 июля 2001 года был принят пакет изменений в законы: о судоустройстве, о статусе судей, об органах судейского самоуправления, об арбитражном суде, процессуальные кодексы, - получивший наименование малой судебной реформы. Этими изменениями отраслевое законодательство было приведено в соответствие Конституции в дни истечения срока

действия ее переходных положений. Поэтому суды Украины получили временную законодательную базу практически вовремя, и проблем с необходимостью применения принципа действия конституционных положений, как норм прямого действия в судебной практике, не возникло.

В связи с тем, что, начиная с 1999 года, в Украине начался заключительный этап работы по разработке и принятию нового закона о судоустройстве, в результате малой реформы действующий закон подвергся самым минимальным изменениям. Причем большинство из них не нашли дальнейшего развития и закрепления в последующем законодательстве и срок их действия оказался менее чем один год. В частности, не «прижился» механизм наделения административными полномочиями в судах, установленный ст.ст.23, 30 Закона «О судоустройстве» в редакции от 21 июня 2001 года. В соответствии с ним председатели местных (районных) судов и их заместители назначались на должность Министром юстиции по представлению Совета судей Украины (из числа судей суда), а председатели апелляционных (областных) судов и их заместители по числу судебных палат - избирались общими собраниями соответствующих судов, также из числа судей этих судов. Появление в судоустройственном законодательстве института выборности на административные должности в судах второго уровня было обусловлено тем, что ст.128 Конституции Украины установлено, что Председатель Верховного Суда Украины избирается на должность и увольняется с нее тайным голосованием Пленумом Верховного суда, а также в связи со стремлением создать модель управления судом, не подверженную влиянию со стороны исполнительной (президентской) власти.

Большинством судейского сообщества идея выборности своих руководителей была воспринята с воодушевлением. Появился и первый опыт избрания таким путем председателя Апелляционного (областного) суда Черновицкой области и некоторых заместителей.

Однако этот механизм вызвал не восприятие со

стороны большинства представителей других ветвей власти. Поэтому новым Законом «О судостроительстве», вступившим в силу с 1 июня 2002 года установлено, что председатели судов и их заместители назначаются на должность Президентом на основании представления председателя Верховного Суда Украины и рекомендации Совета Судей Украины сроком на 5 лет.

Появлению этой нормы предшествовала достаточно вялая дискуссия в украинской прессе (в отличие от бурного обсуждения этой проблемы в Российской Федерации).

Основной акцент при этом ставился на сам механизм назначения руководителей судов Президентом с попыткой обосновать, что никакого посягательства на независимость суда и судей в этом нет, и что это лишь открывает возможность к более оперативной смене руководства в случаях, требующих повышения эффективности деятельности конкретных судов.

Практически отсутствовала дискуссия и по поводу срочного характера наделения административными полномочиями в судах. Несмотря на это, при обсуждении законопроекта в комитетах Верховного Совета было исключено положение, запрещающее претендовать на эти должности неоднократно. Хотя запись о том, что председатель суда (как местного - ст.24, так и Апелляционного - ст.28 Закона «О судостроительстве») может быть назначен на должность «повторно», вызывает вопрос о возможности назначения более двух раз. Однако ответы на эти вопросы понадобятся не ранее чем через 10 лет, потому что полномочия всех ныне работающих председателей переходными положениями к Закону «О судостроительстве» пролонгированы на 5 лет.

Российский законодатель в аналогичную норму внес конкретизацию, указав на возможность неоднократного назначения, но не более двух раз подряд (ст.63 Закона «О статусе судей» в Российской Федерации в редакции от 5 декабря 2001 года). Из этого следует лишь то, что третий раз подряд нельзя. А если не подряд, а после определенного перерыва? И если в суде непредвиденно возникла вакансия руководителя, можно ли на эту должность назначить судью ранее уже 12 лет отработавшего председателем? Однозначного ответа на этот вопрос также пока не имеется.

Представляется, что со временем практика «срочного» наделения полномочиями на административные должности в судах вскроет как положительные, так и негативные результаты такой сменяемости.

Бесспорно, что необходим механизм оперативной замены руководителей, выработавших свой ресурс. Но повышению эффективности управления судом никак не будет способствовать ситуация, когда администратор постоянно должен избегать принятия непопулярных решений; думать лишь о сиюминутных результатах, а не работать на долгосрочную перспективу.

Нормами малой судебной-правовой реформы было

апробировано изменение не только статуса судов 2-й инстанции, но и их наименований с областных на апелляционные. Несмотря на то, что автором неоднократно приводились аргументы о необоснованности и нецелесообразности подобного переименования законодателем, эти и многие другие предложения, высказываемые судебным сообществом, были оставлены без реагирования. Вследствие этого с правового поля Украины де-юре исчезли областные суды и на их базе стали функционировать апелляционные, со значительно меньшим объемом полномочий по отношению к районным судам, которые в свою очередь получили родовое наименование – «местные суды».

Приведенные новеллы, по замыслу их авторов, призваны обеспечить независимость судей от руководителей судебных структур и в целом нижестоящих судов от вышестоящих.

В ряду изменений в судопроизводстве наиболее революционным явилось упразднение системы пересмотра судебных решений в порядке судебного надзора и переход на апелляционные механизмы как в уголовном, так и гражданском процессах с одновременным существенным реформированием процедур производства по вновь открывшимся обстоятельствам с учреждением исключительного производства.

Сопоставление этих институтов с аналогичными в российском законодательстве, свидетельствуют о совершенно разных концептуальных подходах к построению системы пересмотра судебных решений. И первый опыт их применения позволяет сделать предварительный вывод об эффективности этих преобразований не в пользу украинского законодателя.

Вследствие этих изменений в процессуальное законодательство, внесенных в результате малой судебной реформы, суд в Украине стал менее доступным для граждан. Это связано с тем, что ошибки суда первой и апелляционной инстанции по общему правилу могли быть устранены лишь Верховным Судом Украины по кассационной жалобе (кассационному представлению прокурора), поданному в 3-х месячный срок со дня объявления решения (определения) апелляционной инстанции (ст.321 ГПК Украины) и шестимесячный срок с момента вступления в силу судебного постановления по уголовным делам (ст.381 УПК Украины).

Примечательно, что уже в марте 2002 года внесены изменения в ст.320 ГПК Украины, которыми установлено, что в кассационном порядке можно обжаловать лишь решения и определения суда первой инстанции, которые были предметом рассмотрения суда апелляционной инстанции. Тем самым существенно сужен доступ к правосудию лиц, которые по тем или иным основаниям не оспорили судебные постановления в апелляционном порядке. И, в свою очередь, новой редакцией ст.321 ГПК трехмесячный срок сокращен до 1 месяца.

Что же касается практики применения других новелл процессуального законодательства, то следует отметить, что наибольшую сложность вызывают изменения, существенно меняющие саму философию правосудия. Первый опыт применения законодательной базы, реализующей модель, призванную обеспечить подлинную состязательность в судебном процессе и снявшую с суда бремя доказывания, свидетельствуют о неготовности к такому правосудию не столько самих судей, сколько сторон процесса. Причем следует отметить, что в комплексе анализируемых изменений впервые законодательно закреплено понятие сторон и в уголовном процессе, а также принцип состязательности усилен своеобразной комбинацией с принципом диспозитивности (ст. 16<sup>1</sup> УПК Украины).

Следующим в ряду наиболее радикальных изменений можно выделить учреждение нового вида судебного контроля<sup>1</sup>.

Переход на судебные процедуры «санкционирования» основных оперативно-розыскных мероприятий и учреждение судебной процедуры избрания меры пресечения в виде взятия под стражу, как в Украине, так и в Российской Федерации вызвал абсолютно идентичную дискуссию. В выступлениях всех судебных и прокурорских работников звучала обеспокоенность тем, что суды будут парализованы и не обеспечат эффективной реализации этих процессуальных норм.

При этом попутно высказывались предположения, что судебная процедура приведет к тому, что лица, совершившие тяжкие преступления, будут иметь больше возможности скрыться от уголовного преследования.

Однако анализ первых результатов работы судов Украины по реализации функций судебного контроля показал, что судебная система выдержала испытание. Очередное увеличение объемов нагрузки судей не привело к остановке работы судов. В первую очередь, это объясняется эффективностью принятых организационно-правовых мер, позволивших обеспечить этот участок работы в каждом районном суде за счет введения специализации и установления круглосуточных графиков дежурств судей.

Вместе с тем, в Украине находят свое закрепление, пока еще в проекте уголовно-процессуального кодекса, предложения об учреждении института следственных судей, к компетенции которых должен будет отойти весь блок вопросов, отнесенных к судебному контролю (судебному санкционированию).

Несмотря на то, что многие положения малой су-

дебной реформы не нашли своего развития в нормах закона о судостроительстве Украины, вступившим в силу с 1 июня 2002 года и получившим наименование завершающего этапа «большой» судебной реформы, законодатель удалось сохранить концепцию подходов к дальнейшей реорганизации структуры судов. И при этом «построить» систему организационного обеспечения судебной деятельности, призванную повысить степень независимости суда и судей.

Наконец-то учтены решения 4-х состоявшихся съездов судей Украины «о выходе из системы Министерства юстиции». Здесь следует отметить, что именно эта проблема являлась основным препятствием к более своевременному принятию судостроительного законодательства.

Модель судебного управления через службы государственной судебной администрации, непосредственно входящей в структуру Кабинета Министров, явилась своеобразным компромиссом между сторонниками сохранения существовавшей с советских времен системы организационного руководства судебной деятельности, модернизированной в систему «организационного обеспечения при строжайшем соблюдении принципа независимости суда», и авторами, предлагавшими воспроизвести российский вариант реализации всех управленческих функций через судебный департамент при Верховном суде.

В разделе VI «Организационное обеспечение деятельности судов...» нового закона закреплено с 1 января 2003 года организационное обеспечение деятельности судов путем реализации мер по финансовому, материально-техническому характеру, организационно-техническому и информационного характера - возлагается на государственную судебную администрацию. И при этом в п.2 ст.125 констатируется, что государственная судебная администрация является центральным органом исполнительной власти, и ее территориальные управления с подчинением лишь по вертикали, действуют в областях (и приравненных к ним административных единицах). Тем самым родился новый вариант управления судами, не вписывающийся в классическую теорию разделения властей.

Анализ норм этого раздела закона о судостроительстве свидетельствует о том, что, несмотря на попытку достаточно полной законодательной регламентации функций и полномочий вновь созданной структуры, практически не выписанными остались механизмы взаимодействия областных территориальных управлений с судебными структурами, органами судейского самоуправления, аппаратами и руководством районных и областных (апелляционных) судов.

Эти обстоятельства, а также опыт Российской Федерации, принявшей в свое время федеральный закон о судебном департаменте, свидетельствует о необходимости дальнейшего нормативного урегулирования с помощью аналогичного закона либо Положения о го-

<sup>1</sup> О практических аспектах создания этого института на базе дореформенного законодательства см. работу: Брынцев В.Д., Чернухин В.Г. Судебный контроль (теория и практика). - Харьков: КСИЛОН, 2001. - 203 с. А в данном случае речь идет по существу о новой самостоятельной функции - судебном санкционировании.

сударственной судебной администрации и ее территориальных управлениях.

Имеющаяся нормативная база в состоянии обеспечить реализацию управленческих функций в условиях переходного периода. Вывод об успешности избранного варианта либо о его полной несостоятельности в обеспечении подлинной независимости правосудия может быть сделан уже по итогам первых двух лет работы.

Однозначно можно сделать вывод о том, что положительные результаты возможны лишь при надлежащем финансировании всех потребностей судов и реализации законодательных положений о социальных гарантиях судей.

Во всех остальных случаях эффект от деятельности государственной судебной администрации будет равен результатам многолетней работы Министерства юстиции и его территориальных органов.

Построение четырехзвенной структуры судебных органов и учреждение самостоятельной подсистемы административных судов также являются элементами концепции «построения» независимой судебной системы, реально обеспечивающей защиту законных прав и интересов личности, государства, общества.

На протяжении последних пяти лет рассматривались два основных варианта реформирования системы административного правосудия: собственный - украинской модели административных судов, с отнесением к их подведомственности всех дел об административных правонарушениях, и Европейской - по рассмотрению этими судами споров гражданина с государством и его органами.

В результате, предполагается создать самостоятельную подсистему административных судов, которые объединяют в единую, начиная с региональных апелляционных судов, окружные административные суды, рассматривающие собственно административные дела (ныне предусмотренные ГПК Украины), и местных судей, рассматривающих дела об административных проступках.

Однако, учитывая сложности, в первую очередь, с перспективами материально-технического обеспечения, переходными положениями Закона «О судостроительстве» действия его норм в этой части отсрочены на 3 года.

Другой институт, призванный создать условия для

независимости суда при рассмотрении некоторых категорий дел и введение которого предполагается отсрочить еще на более продолжительный срок, это суд присяжных. Его учреждение закреплено судостроительным законодательством с оговоркой на регламентацию в порядке, установленном процессуальным законодательством.

В 2002 году дискуссия о конкретной модели суда присяжных в Украине возобновилась с новой силой. При этом звучат совершенно противоположные оценки его эффективности со ссылкой на российский опыт.

Вместе с тем наметилось единство в концептуальных подходах к созданию модели суда присяжных, отвечающих требованиям известным мировой практике стандартов. Тем самым, ушел в небытие вариант суда, состоящий из одного судьи и шести присяжных, составляющих единую коллегия по образцу суда шеффенов, который предусматривался в одном из вариантов проекта УПК.

В проекте Закона «О внесении изменений в УПК Украины» предлагается для рассмотрения уголовных дел о преступлениях, за которые предусмотрено наказание в виде пожизненного заключения, создать в апелляционных судах суд присяжных в составе судьи и семи присяжных заседателей, которые действуют по классической процедуре.

Практически в таком же виде конструируется суд присяжных и разработчиками нового уголовно-процессуального кодекса в его окончательной редакции.

Предпринятый анализ состоявшихся изменений в законодательстве, свидетельствует о том, что говорить о завершении судебно-правовой реформы в Украине явно преждевременно.

Таким образом, ряд накопившихся проблем нашли свое разрешение в новых законах. Вместо них в правоприменительной практике возникают новые, которые в отдельных случаях требуют корректировки конституционных норм. Не все затронутые вопросы в равной мере актуальны для стран СНГ, но вместе с тем однозначен вывод, что изучение опыта реализации, принципа независимости суда и судей в других правовых системах позволит построить модель правосудия, отвечающую требованиям правового государства.

*Поступила в редколлегию 11.02.2003*

БРИНЦЕВ В.Д. ПРОБЛЕМИ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДУ. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД УКРАЇНИ І РОСІЇ (КОРОТКА ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДСУМКІВ РЕФОРМ)

Виконаний аналіз результативності проведеного в останні роки реформування судовлаштовувального законодавчого процесу.

\*\*\*

BRYNTSEV V.D. PROBLEMATIC PROBLEMS OF MAINTENANCE OF A PRINCIPLE OF INDEPENDENCE VESSELS HISTORICAL EXPERIENCE OF UKRAINE AND RUSSIA (BRIEF COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF THE TOTALS OF REFORMS)

The analysis of productivity of the reforming, conducted per last years, of legislative process of the device vessels is made.