

СУДОВА ГІЛКА ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА БІЛОРУСІ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ

Долженков О.О. (м. Одеса)

Анотація

В статті дається аналіз судової гілки влади в контексті компаративістського підходу на прикладі України та Республіки Білорусь, умови створення правової держави в контексті концепції судово-правової реформи в Україні, міжнародно-правові стандарти, процес здійснення судової реформи в Україні, соціальна ефективність правосуддя, розвиток адміністративного правосуддя.

Ключові слова

СУДОВА ГІЛКА ВЛАДИ, СУДОВІ ОРГАНИ, ПРАВОВА ДЕРЖАВА, СУДОВА ПРАВОВА РЕФОРМА, КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД, СТЕРЕОТИПИ СУДДІВ.

Вступ

Особливе місце в системі поділу влади належить інфраструктурі судових органів. На ниві дослідження цієї гілки державної влади плідно працюють такі українські вчені, як М.Савенко, В.Сташис, В.Стефанюк, В.Стретович, Г.Хримова, а також їх білоруські колеги Г.Васілевич, В.Голованов, А.Матусевич, С.Левшунов та інші.

Враховуючи спорідненість історії та сучасної політичної ситуації у пострадянських країнах, зокрема в Україні та Білорусі, автор вважає можливим та науково доцільним компаративістський підхід до проблеми їхньої суспільно-політичної трансформації. Оскільки цей напрямок наукового пошуку малорозроблений, саме в цьому контексті пропонується дослідити трансформацію судових систем зазначених вище країн.

Мета статті:

- дати аналіз ідеології формування правової держави в Україні та Республіки Білорусь;
- дослідити умови створення правової держави в контексті концепції судово-правової реформи в Україні;
- проаналізувати процес здійснення судової реформи в Україні.

Обговорення проблеми

Як же функціонує судова гілка влади в Україні і Білорусі? Одразу слід зауважити, що від самого початку здобуття незалежності країнами, які виникли на пострадянському просторі, їхній розвиток значною мірою пов'язаний з прагненням до утвердження ідеології формування правової держави. В Україні в цьому контексті важливу роль відіграла "Концепція судово-правової реформи в Україні", прийнята Верховною Радою 28 квітня 1992 року. При всіх її недоліках і проблемах на шляху її втілення вона, як зазначає В.Сташис, "відіграла в цілому позитивну роль як у

визначенні основних напрямів реформування судів, так й у встановленні кола проблем, що є супутніми і без вирішення яких неможливе становлення судової влади як самостійної гілки державної влади" [1].

Важливим етапом на шляху становлення судової системи України в умовах демократизації українського суспільства стало прийняття у 90-і роки цілого ряду законів, покликаних розвивати зазначену сферу. До таких законів відносяться "Про статус суддів", "Про органи суддівського самоврядування", "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів" та ін. З прийняттям Конституції України було створено правову базу для подальшого розгортання судової реформи.

Досить важливу роль для розвитку судової гілки влади відіграло прийняття Закону "Про Конституційний Суд України" і створення у 1996 р. на його основі зазначеного органу конституційної юрисдикції. Суттєвим недоліком у процесі становлення останньої від 1996 до 2002 року залишалася невизначеність щодо питання, яке місце має належати Конституційному Суду в системі органів державної влади України. Частина дослідників схильні вважати, що "конституційні суди необхідно відносити до судової влади незалежно від того, чи визнано це на конституційному рівні"; інші вважають, що "конституційне правосуддя стоїть над трьома гілками влади"; треті відносять конституційний суд до контрольно-наглядових органів [2].

У процесі подальшого розвитку судової реформи 7 лютого 2002 р. нарешті (після ряду проміжних кроків, одним з яких була вимушена "мала судова реформа" 21 червня 2001 р. - О.Д.) було прийнято Закон "Про судоустрій України". З прийняттям цього закону стало можливим говорити про завершення визначального етапу здійснення судової реформи в Україні. Зокрема, цим законом чітко визначено місце Конституційного Суду в системі органів державної влади. Так, згідно ст. 1, судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, а також конституційного судочинства. У ст. 3 однозначно визначено суб'єктний склад судової системи України й, зокрема, зазначено, що її складають суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України.

Процес здійснення судової реформи в Україні висвітлив цілий ряд проблем, які на сьогодні лише частково зняті. Основна ж частина їх потребує невідкладного розв'язання. Отже, до найважливіших проблем становлення судової системи України, як засвідчує аналіз, здійснений українськими вченими і практиками, відносяться наступні.

1. Доступність правосуддя. Становлення правової держави значною мірою пов'язане з доступністю правосуддя для широких

мас населення. В Україні за роки незалежності певною мірою вдалося забезпечити засобами права міжнародно-правові стандарти доступу до правосуддя. Однак, як підтверджує повсякденна практика, право на звернення до суду не може бути забезпеченим в умовах, коли відповідні установи, судові інстанції функціонують недостатньо ефективно. В Україні однією з основних причин неналежної доступності правосуддя для громадян є надмірне навантаження суддів: один суддя - на 10 тис. населення, тоді як у Німеччині - на 4 тис, в Англії - на 3 тис; в середньому по Україні - 50,2 справи на місяць [3].

2. Підвищення соціальної ефективності правосуддя. Однією зі слабких сторін у процесі розвитку судової системи України є соціальна сторона процедури прийняття судових рішень. Низький рівень соціальної ефективності правосуддя в Україні, на наш погляд, пов'язаний з надмірним захопленням вітчизняної юриспруденції позитивним правом та відходом від вічних істин природного права, неврахуванням елементів звичаєвого права.

Позитивне право, якщо воно не виступає в тісному зв'язку з природним правом, надмірно формалізує правозастосовну діяльність. У зв'язку з цим гостро постала проблема відповідності очікувань суспільства фактичним соціальним результатам діяльності суду, особливо що стосується забезпечення норм моралі й ідеалів соціальної справедливості. Аналіз суспільної свідомості громадян України засвідчує, що для них найбільш звичними є наступні стереотипи суддів:

– "законник, юридичний ідеаліст" – той, хто беззастережно слідує законові, але нерідко ідеалізує його силу як догму;

– "перестраховщик" – той, хто прагне перекласти із себе особисту відповідальність на керівництво, попереднє слідство і т.д.;

– "юридичний нігіліст" – той, хто допускає волюнтаристські відступи від вимог закону і принципів права;

– "корупціонер" – суддя, готовий навмисно за хабар чи цінну послугу винести судові рішення, що суперечить закону" [4].

3. Розвиток адміністративного судочинства. Досі проблемою в Україні залишається упередженість владних органів щодо адміністративної юстиції. Недостатня увага до цього важливого напрямку здійснення судової реформи є алогічною, оскільки, як зазначає В.Стефанюк, щодо управлінської діяльності "адміністративна юстиція виконує роль, подібну до тієї, яку відіграє конституційна юстиція щодо законодавчої влади" [5]. Бездіяльність або свавільність дії органів державної влади, посадових осіб в Україні досить поширені, а тому нагальною потребою є формування розвиненої інфраструктури адміністративної юстиції. Остання, у свою чергу, покликана запобігати зловживанню з боку виконавчих структур, чітко визначити різновиди управлінської діяльності, які

можуть бути оскаржені в суді. За підрахунками фахівців, адміністративні суди розглядатимуть щороку не менше 150 тис. справа. Закон "Про судоустрій України" передбачив створення системи адміністративних судів упродовж трьох років. Однак, поряд з виконанням його приписів, надзвичайно важливим завданням є оновлення законодавства з тим, щоб не тільки привести його процесуальну частину у відповідність з новим Законом, а й усунути існуючі недоліки.

4. Забезпечення незалежності суду. Попередня радянська традиція номенклатурно-бюрократичного управління державою накладає відбиток і на реальне формування демократичної судової системи в Україні. На думку судді Конституційного Суду України М.Савенка, досить гострою залишається проблема незалежності як суддів судів загальної юрисдикції, так і суддів Конституційного Суду України [6]. Однією з найгостріших проблем для української судової системи є різного роду втручання у здійснення правосуддя або вплив на суд чи суддів. Поряд з цим недосконалим залишається механізм фінансування судової системи. У 90-і роки зазначену недосконалість можна було "списати" на "перехідний період". Однак ця проблема залишається актуальною і після прийняття Закону "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 року. Зокрема, в ньому нечітко визначено порядок формування у Державному бюджеті України видатків на утримання судів (ч. 3 ст. 120). Причому попередній механізм передбачав значно меншу ступінь залежності від центрального органу виконавчої влади. Не знайшов розвитку в Законі й принцип обрання з числа претендентів на адміністративні посади в судах самими суддями, як це передбачено Конституцією України стосовно Голови Верховного Суду та Голови і його заступників у Конституційному Суді.

Що стосується Білорусі, то, внаслідок специфічного характеру дрейфування її судової системи в умовах утвердження авторитаризму на тлі декларування демократизації, доцільно більш детально зосередитись на характерних ознаках її еволюції. Стан конституційної законності в Республіці Білорусь на офіційному рівні знайшов відображення у посланнях Конституційного Суду 1999-2004 рр. В цих посланнях, зокрема, зафіксовано наступні проблеми:

– ігнорування або несвоєчасне виконання державними органами і посадовими особами виконання рішень Конституційного Суду;

– недоліки у правотворчості й правозастосуванні (колізії нормативних правових актів одного рівня, пробіли в правовому регулюванні важливих для захисту конституційних прав і свобод громадян питань, суперечності в нормативному регулюванні одних і тих же питань нормативними правовими актами рівної юридичної сили, відхилення від принципів верховенства Конституції та ін.);

– відсутність практики тлумачення правотворчими органами, виданих ними правових актів навіть у тих випадках, коли необхідність тлумачення викликана суперечностями в діяльності правозастосовчих органів, у тому числі судів;

– недосконалість законодавства про пенсійне забезпечення, про пільги для військовослужбовців;

– порушення ієрархії нормативно-правових актів, домінування відомчих нормативних актів у структурі виконавчої влади;

– відсутність системності в законодавчій практиці, наявність тенденції до жорсткого регулювання деяких різновидів суспільних відносин;

– недостатність прогнозування наслідків дії нормативних актів у законотворчій діяльності; відсутність практики прийняття нормативних актів, які передбачають період адаптації суб'єктів господарювання до змінених умов їхньої діяльності;

– запізнення у прийнятті актів, покликаних забезпечити більш детальне й комплексне регулювання відносин на основі прийнятих кодексів та інших законів.

Модернізація законодавчої бази судової влади в Білорусі почала здійснюватися лише у 1993 році, на тринадцятій сесії Верховної Ради. Саме тоді були розглянуті питання "Про проект Громадянського кодексу Республіки Білорусь", "Про проект Кримінального кодексу Республіки Білорусь", "Про проект Закону Республіки Білорусь про адвокатуру", "Про проект Закону про Конституційний суд Республіки Білорусь", "Про проект Закону про судоустрій і статус суддів", "Про проект Кримінально-процесуального кодексу Республіки Білорусь", "Про проект Закону про зміни в деяких законодавчих актах", "Закон про Господарський суд Республіки Білорусь". Але цей процес тільки-но розпочався, як його було перервано розгортанням політичної кризи, внаслідок якої судова система потрапила у залежність від президентської гілки влади.

16 лютого 2001 року відбулося спільне засідання Президії Верховного Суду Республіки Білорусь і колегії Міністерства юстиції по підведенню підсумків роботи судів Республіки Білорусь у 2000 році. У своєму виступі глава держави О.Лукашенко, присутній на засіданні, проаналізувавши попередні результати судово-правової реформи, розглянувши перспективи її подальшого розвитку, звернув увагу на порушення судами процесуальних законів та недотримання ними етичних норм поведінки, здійснення вчинків, які позорять честь і гідність судді та принижують авторитет судової влади. Як найбільш серйозний недолік президент виділив невиконання судових рішень, оскільки воно чи не найбільше дискредитує судову владу цілковито і владу загалом.

Якщо О.Лукашенко звертає увагу лише на поточні проблеми становлення судової системи, в цілому вважаючи, що вона відбулася за нових умов, то зовсім іншої думки щодо цього білоруські і міжнародні правозахисні організації. Останні зареєстрували численні випадки необґрунтованих затримань, арештів, винесення вироків за політичними мотивами, а також інших фактів переслідування діячів опозиції і незалежних засобів масової інформації. Причина, з якої білоруські суди виконують відверто політично-каральні функції відповідно до забаганок виконавчої влади, багато в чому криється не лише в домінуючій політико-правовій культурі, а й у системі адміністративного керівництва та добору судових кадрів. Судді нижчої ланки залежать своїх вищих судових інстанцій – Верховного Суду та Вищого Господарського Суду – не лише з тієї причини, що ті приймають постанови пленумів, які значно впливають на судову практику. Вищі суди спільно з Міністерством юстиції здійснюють добір кадрів на посади суддів, кваліфікаційні колегії судів проводять атестацію суддів, притягають їх до відповідальності, визначають рівень знань кандидатів на посади суддів.

Ще більше контрольних повноважень, які фактично використовуються як інструмент тиску на суди, має Міністерство юстиції. Залежність проявляється в першу чергу через механізм призначення суддів. При Міністерстві юстиції діє спеціально створена з цією метою комісія, склад якої затверджується керівниками Верховного Суду, Вищого Господарського Суду та Міністерства юстиції, яка має аналізувати ділові та моральні якості кандидатів. До її складу входять не лише представники трьох названих вище органів, але й Адміністрації Президента. Висновок комісії щодо призначення на посади суддів, голів районних (міських) та обласних судів має рекомендаційний характер та доповідається на спільному засіданні колегії Міністерства юстиції та Президії Верховного Суду, а з питань господарських судів – Міністру юстиції для прийняття рішення. Призначення на посади суддів здійснюється указами Президента, перед яким вищезазначені інстанції несуть відповідальність за якісний добір кадрів.

Окрім того, Міністерство юстиції відповідає за організацію роботи судів, порядок та дисципліну їхніх працівників, виконання судових та інших рішень через функціонування інституту судових виконавців. Міністерство слідкує за дотриманням термінів розгляду цивільних та кримінальних справ. Оскільки в полі зору Міністерства перебуває профілактика правопорушень, воно може вимагати від судів проведення актуальних справ із виїздом до трудових колективів, виносити окремі ухвали на адресу державних підприємств і установ, які допускають безгосподарність та інші негативні прояви.

Міністерство контролює загальний рівень правосуддя, дотримання графіку щоденних чергувань суддів, роботу із зверненнями громадян, використання матеріально-технічної бази. "Незалежність судді – проблема, яка у нас серйозно не обговорюється. Не дивлячись на гарні декларації закону, суддя легко опиняється у повній залежності як від місцевої влади, так і від свого безпосереднього начальства – голови суду. Отримання квартири, рівень оплати праці, просування по службовій драбині, розподіл навантаження - ось лише деякі з тих важелів, використовуючи які можна примусити будь-якого суддю розглянути справу так, як це здається за потрібне будь-кому з тих, хто сидить у керівних кріслах", - відзначав у 2002 році один з білоруських суддів. - "Тому "телефонне право" у нас квітне, і ніяких покращень у цьому відношенні не передбачається. Принаймні автор статті не пригадує, щоб на державному рівні всерйоз обговорювались питання створення судових округів, які б не співпадали з адміністративними районами, відмови від системи адміністративної підпорядкованості суддів. ...Незалежне судочинство, здійснюване "залежними" суддями – блеф, обман самих себе, громадян та керівництва країни" [7].

Треба відзначити, що така практика знаходить і ідейно-теоретичне забезпечення на найвищому державному рівні. Як відзначив білоруський міністр юстиції В.Голованов, "в будь-якій демократичній державі суди не можуть бути абсолютно незалежні ні від кого і ні від чого. Це міф. Судова система органічно вписана в загальну систему державного устрою країни і тому не може не взаємодіяти з іншими державними органами. Міф, який нам підкидається, про необхідність повної самостійності і незалежності суддів – не кращий порадник для молодого країни, яка будує правову державу" [8].

Спеціальний доповідач ООН з питань незалежності суддів і адвокатури Дато Парам Кумарасвами після свого візиту в Республіку Білорусь також привернув увагу до того факту, що незалежність судового корпусу в країні відсутня. Кумарасвами виявив, що незалежності суддів загрожують надані Президентові повноваження призначати і зміщувати більшу частину суддів. Окрім того, упродовж п'яти років після свого призначення судді повинні проходити випробувальний строк, що позбавляє їх упевненості в майбутньому. Показово, що 40% суддів у Білорусі пропрацювали менше трьох років. Низькі зарплати відкривають широке поле для їх корумпованості. Особливу увагу Кумарасвами приділив процедурі призначення суддів Конституційного Суду: шістьох із дванадцяти суддів призначає Президент, він же призначає голову, який рекомендує парламенту кандидатури інших шести суддів. Доповідач дійшов висновку, що за такого порядку формування

Конституційний Суд не може бути незалежним від виконавчої влади. Держава відіграє визначальну роль і в інших інститутах правової системи, в тому числі в нотаріаті та адвокатурі.

Висновки

Таким чином, можна констатувати, що судова система України, яка довгий час відставала у своєму розвитку від двох інших гілок влади й пережила у 2001 році надзвичайно гостру кризу, при всіх наявних у процесі її становлення й реформування проблемах, в цілому рухається у бік демократизації. Що ж стосується судової системи Республіки Білорусь, то її суди, не встигнувши вийти з тіні виконавчої влади, поступово повертаються до статусу одного з "правоохоронних органів", якими вони і були в радянські часи.

Перспективи подальших наукових досліджень – формування концепції судової гілки влади в контексті реформування.

Джерела

1. Сташис В.В. Завдання нового етапу судової реформи // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків / Редкол.: Сташис В.В. (голов. ред.) та ін. – К.; Х.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 5.

2. Христова Г.О. Конституційний Суд України в системі органів державної влади // Там же. – С. 175.

3. Марочкін І.Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації // Судова реформа в Україні... – С. 32.

4. Герасина Л.Н. Социальная эффективность судебной власти: возможности социологического измерения // Там же. – С. 98.

5. Стефанюк В.С. Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні // Судова реформа в Україні... – С. 13.

6. Савенко М.Д. Незалежність судді Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 75-76; Його ж. Забезпечення незалежності суду - важливий напрям судово-правової реформи в Україні // Судова реформа в Україні... – С. 34-38.

7. Деньги на судебную реформу // Бюллетень нормативно-правовой информации. – Минск, 2002. – № 6. – С. 44.

8. Голованов В. Суды в системе государственных органов // Юстиция Беларуси. – 2004. – № 3. – С. 10.

Стаття надійшла 16.02.2005 р.