

В. Н. Бибило

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ ПО КОНЦЕПЦИИ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Прошло десять лет со дня принятия Концепции судебно-правовой реформы Республики Беларусь. Десять лет – небольшой отрезок времени для развития материальной и духовной культуры общества. Но для истории Беларуси он был насыщен судьбоносными решениями, которые порой содержали в себе весь диапазон идей и поступков, начиная от экстремистских и заканчивая чисто выжидательной позицией органов политической власти, имитирующих реформы.

Обновление белорусской государственности провозглашением Республики Беларусь ознаменовало собой появление различного рода концепций, предназначенных для определения перспектив развития законодательной, исполнительной и судебной властей. Разработка концепций оказалась необходимой, ибо конструктивный смысл любой из них состоит в том, что она имеет не только юридическое, но также идеологическое значение, поскольку отражает перспективы трансформации норм и принципов правосознания в нормативно-правовые акты. Каждая концепция имеет также историческое значение, так как опирается на достигнутый уровень развития государства и гражданского общества. Исходя из этого, в концепциях фиксируются намерения преобразовать те или иные виды человеческой деятельности. В ходе реализации положений концепции отступления неизбежны из-за быстротечных общественных процессов, подвергающихся воздействию факторов внутреннего и внешнего характера, к которым можно отнести состояние экономики, особенности политического лидерства, менталитет народа, международную обстановку. Концепцию надо рассматривать как идеализированный план стратегического развития, который не должен превращаться в утопию. Ведь главная задача – отыскать закономерности в развитии общества и адекватно отразить их в концепции, а потом и в законодательстве.

Концепция судебно-правовой реформы была принята Верховным Советом Республики Беларусь 23 апреля 1992 г.¹ Структурно она состоит из десяти разделов:

1. Необходимость судебно-правовой реформы.
2. Судебная власть и судебная организация.

3. Предварительное расследование.
4. Прокурорский надзор.
5. Органы юстиции.
6. Адвокатура и гарантии оказания юридической помощи.
7. Органы внутренних дел и государственной безопасности.
8. Общественные формирования юристов.
9. Реформа законодательства.
10. Этапы реализации Концепции судебно-правовой реформы.

Концепция судебно-правовой реформы принималась на начальном этапе образования Республики Беларусь, когда замыслы о суверенитете, независимости и самостоятельности государства были столь грандиозны, что это не могло не отразиться на ее содержании. Следует отметить, что в ней затронуты положения, касающиеся не только организации судебной власти, но и деятельности органов, имеющих прямое или косвенное отношения к функции правосудия. Оказалось, что осуществить судебную реформу изолированно невозможно. Это можно сделать лишь в контексте реформы всей правоохранительной системы, в которой суд занимает главенствующее положение. Поэтому так обширны границы затрагиваемых в Концепции проблем. Но одновременно прослеживается и определенная ее односторонность, поскольку упор сделан именно на реформу законодательства. Произошло отождествление права и законодательства. Отсюда название: Концепция судебно-правовой реформы. Между тем, надо иметь в виду, что закон является формой права, а право само по себе объективно. Роль законодателя состоит в том, чтобы найти правовые нормы в сфере общественных отношений и адекватно отразить их в законе. О реформе права можно говорить, когда принимаемые законы будут правовыми и в законодательном порядке будет расширен перечень источников права. К тому же изолированно, только на основе правовых норм, невозможно осуществить преобразования судебной власти. Нужны соответствующие экономические и политические условия, а также определенная переориентация социального регулирования правосудия в целом. Каждое общество требует определенной степени детализации социального регулирования правосудия. Ввиду того, что социальная жизнь динамична, инфраструктура правосудия не является постоянной, изменяясь сообразно движению общества. По форме своего проявления судебная деятельность едина. Но поскольку правовая сторона в деятельности суда выступает наглядно, создается впечатление, что реформу судебной власти можно осуществить путем рефор-

мы только законодательства. На самом деле, кроме правовых, суд использует еще и иные социальные нормы: идеологические, политические, моральные, эстетические и др. Поэтому следует говорить именно о «судебной реформе»².

В Концепции судебной-правовой реформы дана негативная оценка белорусской советской судебной системы и ее атрибутов, сформированных в условиях тоталитарного государства на рубеже 30–40-х гг. XX в., когда была заложена прочная основа для выполнения судом кроме функции правосудия еще и функций следствия, обвинения и защиты. Чрезмерная загруженность судов приводила к игнорированию принципа состязательности, а неудовлетворительное материально-техническое снабжение органов юстиции подрывало престиж суда. Учитывая это, в Концепции поставлены цели судебной-правовой реформы: создать правовую систему, способную обеспечить функционирование правового государства; сформировать самостоятельную независимую судебную власть; воплотить в законодательстве нормы, отвечающие международному праву и рекомендациям юридической науки.

Главная среди этих целей – формирование такой судебной власти, которая надежно защищала бы права и законные интересы сторон. В связи с этим в Концепции определено понятие судебной власти: «под судебной властью следует понимать систему независимых государственных органов – судов, призванных от имени государства осуществлять правосудие, разрешать в судебных заведениях правовые споры и конфликты. В понятие судебной власти входит также совокупность тех ответственных властных полномочий, которыми наделен суд в целях восстановления нарушенного права и справедливости, применения мер государственного принуждения к лицам, посягающим на охраняемые законом интересы, в том числе и мер уголовного наказания к преступникам. Судебная власть осуществляется только судом. Без суда не может быть правосудия, нет и не может быть судебной власти».

Из данной формулировки следует, что судебная власть это – суд. Произошло отождествление судебной власти, как ветви государственной власти, и ее носителя – суда. Правовые споры и конфликты рассматриваются как два самостоятельных явления. А правосудие призвано разрешать в «судебных заведениях» эти правовые споры и конфликты. Значит, кроме судов есть еще и «судебные заведения». Трудно предположить, что при этом имел в виду законодатель.

К слову сказать, помещение в Концепции, как официальном документе, принятом парламентом, теоретических конструкций, претендующих на высокую степень научности, излишне, исходя из практических соображений, поскольку данные формулировки не несут функциональной нагрузки, в научном же отношении быстро устаревают.

Итак, вместо белорусской советской судебной системы Концепция предлагает создать новую прогрессивную систему судов, основанную на их широкой компетенции.

Статут Великого княжества Литовского 1588 г., действовавший до 1840 г., не мог больше служить ориентиром ввиду того, что в нем закреплены нормы отжившего права. Невозможно было и возвратиться к Судебным уставам 1864 г. Применительно к прокурорскому надзору в Концепции прямо оговорено, что судебная реформа 1864 г. (когда за прокурорами закрепилось право не только государственного обвинения, но и надзора за судами) не может быть эталоном для реорганизации правоохранительной системы. В Концепции предложено учредить суды специальной юрисдикции и конституционный суд, образовать четырехзвенную судебную систему. Что касается суда присяжных, мирового суда, судебных приставов, то они предусматривались Судебными уставами 1864 г., которые в Северо-Западном крае (так тогда называлась Беларусь) стали применяться только спустя двадцать лет, поскольку для их реализации судопроизводство необходимо было вести на русском языке, иначе терялся колорит судебной реформы³. Из-за языкового различия населения и его религиозного противостояния процесс судебной реформы 1864 г. в целом шел очень сложно⁴.

Некоторые положения Концепции судебно-правовой реформы Республики Беларусь изначально оценены юридической общественностью как иллюзорные. С недоумением, в частности, была воспринята идея о введении судебных округов, не совпадающих с границами административных районов, чтобы исключить зависимость судов от местных влияний. Однако постепенно, возможно под воздействием введения в России суда присяжных, мировых судей, судебных приставов, реализации других положений Концепции судебной реформы России, которые в какой-то мере перекликаются с Судебными уставами 1864 г., с ориентацией на современность, в Беларуси некоторые юристы становятся приверженцами таких идей.

Между тем, законодательство идет своим путем, иногда изменяя направления своего развития. Так, Закон «О судостроительстве и статусе

судей в Республике Беларусь», принятый 13 января 1995 г.⁵, предусмотрев организацию суда присяжных, в этой части остался не реализованным. В Беларуси продолжают функционировать народные заседатели. Верховный Совет Республики Беларусь 7 июня 1996 г. издал «Временное положение о порядке утверждения списков народных заседателей»⁶. Конституционный Суд в своем решении от 17 апреля 2001 г. «О порядке формирования состава народных заседателей» отметил, что «участие граждан Республики Беларусь в качестве народных заседателей при осуществлении правосудия по уголовным делам является одной из форм реализации власти народом (ст. 3 Конституции), важнейшим элементом демократического правового государства, дополнительной гарантией защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса»⁷. Декретом Президента Республики Беларусь от 15 июня 2001 г. утверждено «Положение о народных заседателях»⁸, которым установлены правила формирования состава народных заседателей, их правовой статус, порядок осуществления и прекращения полномочий. В частности, в нем сказано, что народными заседателями могут быть граждане Республики Беларусь, достигшие 25 лет и соответствующие определенным требованиям. Народные заседатели приносят присягу. При осуществлении правосудия им предоставляются права и на них возлагаются такие же обязанности, которыми обладает профессиональный судья.

Дискуссии о преимуществах той или иной формы участия представителей народа в осуществлении правосудия продолжаются. И. И. Мартинович, являясь одним из разработчиков Концепции судебно-правовой реформы, остается последовательным сторонником суда присяжных⁹. Высказано также мнение, что для Республики Беларусь предпочтительнее расширенная коллегия народных заседателей¹⁰. Разнобой во мнениях существует и среди судей. По данным социологического опроса судей Республики Беларусь, который провел Е. Богданов, 27 % опрошенных поддерживают идею создания суда присяжных, 37 % наиболее приемлемой формой считают участие народных заседателей¹¹. И все же суд присяжных в английском варианте не приемлем для Беларуси, ввиду его узкой компетенции. Да и в России к суду присяжных неоднозначное отношение. Например, С. В. Бородин и В. Н. Кудрявцев отмечают, что нет уверенности в том, что избранная в 1993 г. «английская» модель суда присяжных является той, которая прочно приживется в современной России¹².

Расширенная коллегия народных заседателей – будущая форма участия представителей народа в осуществлении правосудия. И только издержки экономического характера не позволяют использовать ее в Беларуси. Мимоходом следует остановиться еще на одном аспекте. По действующему законодательству, и профессиональные судьи, и народные заседатели приносят присягу. Демократизировался и сам процесс формирования состава народных заседателей. Это позволяет сделать вывод, что наметилась тенденция формирования суда присяжных в современном его понимании: наличие единой коллегии, состоящей из профессиональных судей и расширенного состава народных заседателей, сообща разрешающих вопросы факта и вопросы права.

Концепция судебно-правовой реформы Республики Беларусь предусматривает образование мирового суда, в компетенцию которого входило бы рассмотрение в единоличном порядке некоторых категорий гражданских, уголовных и административных дел, а мировыми судьями могли бы быть избраны граждане, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее двух лет или прошедшие стажировку в суде до одного года.

Функционирование мировых судов в том виде, который предлагает Концепция судебно-правовой реформы, противоречило бы самой природе этих судов. Если рассмотрение гражданских дел на небольшую сумму иска и уголовных дел о малозначительных преступлениях, возбуждаемых по жалобе лица и без применения лишения свободы, еще можно оправдать, то это не относится к административным делам, где налицо публичное начало. Примирение сторон не исключается только в том случае, если они равны, хотя и относительно, по своим фактическим и юридическим возможностям, что бывает при рассмотрении указанной категории гражданских и уголовных дел. Что касается административных дел, то там одной из сторон является государство в лице конкретного государственного органа. Поэтому эти суды не должны рассматривать жалобы на незаконные действия органов государственного управления и должностных лиц. Но к административным делам относятся также дела об административных правонарушениях. Если строго соотносываться с природой мирового суда, то и эти дела не должны быть предметом рассмотрения мирового суда. Например, при совершении мелкого хулиганства, которое выражается в нарушении общественного порядка и явном неуважении к обществу, действия лица могут быть направлены не к определенному

человеку, а касаются всех одновременно. Это правонарушение затрагивает общепринятые представления о морали, устоявшемся уровне культуры граждан, касается интересов государства в целом.

Все это не означает, что создание мировых судов вовсе неприемлемо, напротив – они необходимы. Эти суды могут функционировать там, где есть организационное единство определенного контингента людей. Судья мирового суда не обязан иметь юридическое образование. Он не должен быть судьей-профессионалом в другом суде. Его должность надо рассматривать как безвозмездную. Формировать состав судей мировых судов могли бы органы местного самоуправления или местная исполнительная власть. Исходя из природы мирового суда, он мог бы осуществлять юрисдикцию только по гражданским делам на небольшую сумму иска.

Концепция судебно-правовой реформы предусмотрела образование в вышестоящих судах общей юрисдикции специализированных коллегий, а при появлении соответствующих условий – преобразование их в специализированные суды (по делам несовершеннолетних, семейные, административные, налоговые, финансовые и другие).

На момент принятия Концепции в Беларуси действовали хозяйственные суды, образованные вместо упраздненного государственного и ведомственного арбитража. Они рассматривали споры, возникающие при заключении, изменении, расторжении и исполнении хозяйственных договоров либо по другим основаниям, а также споры о признании недействительными актов государственных и иных органов, не имеющих нормативного характера, не соответствующих законодательству и затрагивающих интересы предприятий и организаций (ст. 23 Закона «О хозяйственном суде» от 5 июня 1991 г.¹³). Эта слишком общая норма вызвала трудности в отнесении хозяйственных споров к юрисдикции общих или хозяйственных судов. Она была уточнена Постановлением Пленума Верховного Суда Республики Беларусь и Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 23 марта 1995 г. «О разграничении подведомственности дел между общими и хозяйственными судами»¹⁴. В 1998 г. принят Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь¹⁵. Однако он во многом повторяет положения, установленные для судопроизводства по гражданским делам, осуществляемого судами общей юрисдикции.

Другие специализированные суды, о которых упоминается в Концепции судебно-правовой реформы, не созданы. Нет и четкой специализации судей по рассмотрению соответствующих категорий дел. Тем

не менее вопрос о создании судов специальной юрисдикции не утратил своей актуальности. В особенности это касается создания административной юстиции, т. е. образования административных судов, рассматривающих жалобы на незаконные действия должностных лиц и государственных органов. Действующим законодательством рассмотрение таких жалоб отнесено к компетенции общих и хозяйственных судов, в зависимости от специфики возникшего юридического конфликта. Но на практике такие жалобы не получили распространения, что, конечно, не свидетельствует о безупречной работе государственного аппарата. Скорее, это связано с недостаточно четким законодательным урегулированием вопросов возмещения ущерба по таким делам, а также отсутствием возможности рассмотрения споров административно-правового характера между самими должностными лицами. Если не наделить административные суды такой компетенцией, то в рамках существующего правового регулирования необходимости в их создании нет.

Интересен вопрос о возможности функционирования специальных судов по исполнению приговора. Причем, надо различать возможность создания одного из двух сходных типов судов: 1) судов по исполнению приговора; 2) судов по исполнению наказания. Исполнение приговора и исполнение наказания, хотя и схожие, но не совпадающие понятия. Исполнение приговора, кроме исполнения наказания включает еще исполнение всех других решений, зафиксированных в приговоре, например, в отношении судьбы вещественных доказательств, возмещения судебных издержек и др. Исполнение приговора в этой части традиционно относится к компетенции суда, вынесшего приговор. И это надо сохранить, поскольку деятельность этого суда не будет завершенной, если такие близкие его природе явления начнет реализовывать иной суд. Поэтому вопрос о создании судов по исполнению приговора отпадает.

Иное дело суды по исполнению наказания. Лишение свободы занимает особое место в системе уголовного наказания, поскольку санкции многих статей УК предусматривают именно его, но не менее значимыми являются и другие виды уголовного наказания, которые также подлежат исполнению. Создание же судов в местах лишения свободы не решит проблемы кардинальным образом, поскольку судебный контроль за исполнением других наказаний останется за общими судами. Единственным способом повышения эффективности исполнения приговора со стороны суда на ближайшую перспективу

явится профессиональная специализация судей, когда на одного или нескольких судей соответствующего суда возлагается обязанность следить за исполнением приговора. Вместе с тем, вопрос о создании пенитенциарных судов требует более углубленного изучения и его актуальность нельзя отрицать.

Важным результатом реализации Концепции судебной реформы является создание в Беларуси Конституционного Суда. Его организация и деятельность осуществляются на основе Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» от 30 марта 1994 г.¹⁶ Он осуществляет судебную власть в форме судебного контроля за конституционностью нормативно-правовых актов. И хотя не все решения суда отличаются убедительным характером, сам факт его существования является еще одним шагом на пути формирования правового государства.

Юридическое выражение значимости судебной власти в государстве сконцентрировано в правовом статусе суда, основу которого образует социальный статус, обусловленный материальной и духовной культурой общества. В связи с этим важным является наличие законодательства об организации судебной власти. В БССР периодически принимались нормативно-правовые акты «О судеустройстве». В 1980 г. И. И. Мартинович предложила новое название: Кодекс законов о судеустройстве¹⁷. На практике это предложение осталось нереализованным. В 1981 г. был принят Закон БССР «О судеустройстве в Белорусской ССР»¹⁸, а в 1995 г. – Закон «О судеустройстве и статусе судей в Республике Беларусь»¹⁹. Ведется подготовка нового нормативно-правового акта «Кодекс о судеустройстве и статусе судей». Однако более приемлемым было бы назвать его «Закон о статусе суда»²⁰, что более точно отражает его отраслевую принадлежность. В этом нормативно-правовом акте следовало бы определить задачи суда и его место в системе государства и гражданского общества, взаимоотношения органов судебной власти с органами законодательной и исполнительной властей, а также указать, какие суды входят в судебную систему государства, разграничив их компетенцию. Суда без судей не бывает. Статус судей во многом зависит от статуса суда. Поэтому следовало бы назвать требования, предъявляемые к судьям, порядок назначения и прекращения судьей своих полномочий. Что касается органов самоуправления судей, то это сфера локального правотворчества их формирований. В предлагаемом законе следовало бы лишь упомянуть об их наличии, разрешив самим судьям образовывать свои органы. Этот

аспект очень важен. Опыт показывает, что огосударствление органов самоуправления судей не эффективно.

Концепция судебной-правовой реформы положила начало обновлению законодательства о суде и правосудии, что диктовалось новыми условиями жизни белорусского общества. Но реформа суда предполагает возможность использования не только правовых, но и других прогрессивных социальных регуляторов, поскольку в основе справедливого правосудия лежит правовое государство и гражданское общество.

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 16. Ст. 270.

² Бибило В. Н. Социально-правовые основы правосудия по уголовным делам: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Мн., 1995. С. 13, 17.

³ Спасович В. Д. Избранные труды и речи / Сост. И. В. Потапчук. Тула, 2000. С. 377–382.

⁴ Свіб А. Ф. Асаблівасці правядзення Расійскай судовай рэформы 1864 г. на Гродзеншчыне // Весці Акадэміі навук Беларусі. Серыя гуманітарных навук. 1993. № 4. С. 25–30.

⁵ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. № 11. Ст. 120.

⁶ Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1996. № 21. Арт. 386.

⁷ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 41. 6/281.

⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 58. 1/2747.

⁹ Мартинович И. И. Суд присяжных: отсрочка введения, перспективы // Веснік Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта. Сер. 3. 1998. № 1. С. 62–65.

¹⁰ Бибило В. Суд присяжных в современном обществе // Судовы веснік. 1995. № 1. С. 53–56; Бибило В. Н. Участие граждан в осуществлении правосудия по уголовным делам // Право и демократия: Межвуз. сб. науч. тр. Мн., 1995. Вып. 7. С. 107–113.

¹¹ Богданов Е. О проблемах реформирования системы правосудия в Республике Беларусь: результаты социологического опроса судей // Судовы веснік. 2002. № 1. С. 62.

¹² Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 26.

¹³ Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. 1991. № 22. Арт. 302.

¹⁴ Судовы веснік. 1995. № 2. С. 9–10.

¹⁵ Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1999. № 13–14. Арт. 195.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. № 15. Ст. 220.

¹⁷ Мартинович И. И. О систематизации республиканского законодательства о судоустройстве // Веснік Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта. Сер. 3. 1980. № 2. С. 65.

¹⁸ Собрание законов Белорусской ССР, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений Совета Министров Белорусской ССР. 1981. № 33. Ст. 671.

¹⁹ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. № 11. Ст. 120.

²⁰ Бибило В. Н. Правовой статус суда // Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь: Материалы республиканской науч.-практ. конф. (26–28 февраля 1992 г.) / Под ред. И. И. Басецкого. Мн., 1992. С. 140; Бибило В. Н. Судебная власть в уголовном судопроизводстве. Мн., 2001. С. 38–39.