

**Время все дальше отодвигает нас от той поры, когда после распада СССР закладывались основы белорусской государственности.**



Михаил Пастухов

Наряду с другими конституционными преобразованиями, предполагалось создать новую судебную систему. Как это было? Что намечалось? И что в итоге получилось?

Об этом вспоминает один из разработчиков Концепции судебно-правовой реформы доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь Пастухов Михаил Иванович.

#### **У истоков**

Судебная система, доставшаяся белорусскому государству в наследство от советской власти, сложилась еще в 30-е годы прошлого века. Естественно, что она выступала надежным механизмом осуществления политики партии и правительства в правовой сфере. Контроль за судами был таким широким, что даже кандидатуры на должности судей подбирались партийными органами, хотя формально проводился принцип выборности судей населением и представительными органами.

В условиях провозглашения Беларусью государственного суверенитета необходимо было изменить статус суда, сделать его самостоятельным и независимым органом власти, уточнить его назначение как арбитра в споре сторон и как защитника прав граждан. Надо было сделать суд главным органом в системе правоохранительных органов.

Не дожидаясь принятия новой Конституции, председатель постоянной комиссии Верховного Совета по законодательству Д.П.Булахов в сентябре 1991 г. создал группу юристов для разработки новой модели судебной организации. В состав группы вошли доктор юридических наук, профессор юридического факультета Белгосуниверситета И.И.Мартиневич, кандидат юридических наук, начальник кафедры уголовного процесса Академии МВД С.В.Борико, кандидат юридических наук, работник центрального аппарата Прокуратуры В.С.Каменков, кандидат юридических наук, доцент Высших курсов КГБ М.И.Пастухов. В качестве консультантов привлекались судьи и работники всех правоохранительных органов.

Под руководством Д.П.Булахова группа в сравнительно короткие сроки подготовила текст Концепции судебно-правовой реформы в Республике Беларусь как комплексной

программы преобразований судебной системы и связанной с ней системы органов предварительного расследования преступлений, прокуратуры, адвокатуры, спецслужб, органов юстиции, системы исправительно-трудовых учреждений, а также соответствующего законодательства. При этом был учтен и опыт проведения судебной реформы в Российской Федерации.

Концепция судебно-правовой реформы была принята на сессии Верховного Совета 12-го созыва при полной поддержке депутатов 23 апреля 1992 г. (см.: «Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь». – 1992. - №16. – Ст.270).

За участие в разработке Концепции члены группы были удостоены почетного звания «Заслуженный юрист Республики Беларусь».

### **О чем Концепция?**

В Концепции определялись основные цели реформы: 1) создание системы юстиции, способной обеспечить функционирование правового государства; 2) утверждение самостоятельной и независимой судебной власти как основного гаранта прав и свобод граждан; 3) воплощение в законодательстве демократических принципов, отвечающих нормам международного права и рекомендациям юридической науки.

В результате судебной реформы предполагалось создать четырехзвенную систему общих судов. Низовым ее звеном должен был стать мировой суд, к подсудности которого относились малозначительные гражданские дела, а также отдельные категории уголовных дел и дел об административных правонарушениях. На роль основного звена судебной системы претендовал межрайонный (окружной) суд. В качестве проверочной инстанции и суда первой инстанции по делам об особо тяжких преступлениях выступал областной (Минский городской) суд. Верховный суд мыслился как суд высшей инстанции, который должен быть проверять судебные постановления в порядке надзора.

При рассмотрении уголовных дел по первой инстанции предполагалось отказаться от народных заседателей и ввести по некоторым категориям дел суд с участием присяжных заседателей. Причем, такой суд мог образовываться как при межрайонном (окружном) суде, так и при областном (Минском городском) суде.

В зависимости от сложности дел допускался дифференцированный состав суда: от одного до трех профессиональных судей, в том числе с участием присяжных заседателей.

Для обеспечения независимости судей от местного влияния предлагался окружной принцип размещения судов. То есть, территория страны должна была разделена на примерно равные по численности населения судебные округа. В них предполагалось создать окружные суды с одинаковым числом судей. В свою очередь судебный округ должен был делиться на 3 – 5 судебных участков, в каждом из которых создавался мировой суд в составе 2 – 3 судей.

Вопрос о порядке избрания и назначения судей решался так, как это предлагалось в проекте Конституции: судьи высших судов – избираются парламентом, судьи остальных судов – назначаются президентом.

В Концепции содержались положения относительно преобразований в сфере предварительного расследования преступлений, прокурорского надзора, адвокатуры, органов внутренних дел и государственной безопасности, Министерства юстиции. В частности, предлагалось создать Следственный комитет как отдельное ведомство, упразднив следственные аппараты в МВД, КГБ и Прокуратуре. Адвокатура виделась как независимая организация юристов, которая сама могла определять организационно-правовые формы деятельности.

Реформирование органов внутренних дел включало в себя освобождение этих органов от несвойственных им функций: паспортизации населения, охраны объектов и имущества, обеспечения пожарной безопасности, производства экспертиз, охраны лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы и др.

Такое ведомство как КГБ предлагалось упразднить, а на его базе создать Службу национальной безопасности с ограниченными функциями.

Предполагалось модернизировать Министерство юстиции, которое лишалось полномочий по вторжению в сферу организационной деятельности судов, адвокатуры и нотариата. В Концепции высказывалось предложение возложить на Министерство юстиции руководство исправительно-трудовыми учреждениями, а также осуществление мер по адаптации осужденных после отбывания наказания.

В отношении органов прокуратуры не намечалось никаких преобразований (кроме выделения следственного аппарата в состав Следственного комитета). Причиной тому послужила позиция тогдашнего Прокурора Республики Беларусь В.И.Шолодонова.

Специальный раздел Концепции отводился реформе законодательства, которое должно было обеспечить намеченные преобразования. Речь шла о подготовке новых законов о судоустройстве, об адвокатуре, о нотариате, прокуратуре, Следственном комитете, новых кодексов.

Судебно-правовую реформу предполагалось проводить поэтапно, хотя какие-либо временные интервалы не устанавливались. Также не был определен орган, который отвечал за реализацию реформы. Тем самым, все было пущено на самотек, что в итоге привело к постепенному саботированию нововведений.

### **Что было сделано?**

Первоначально положения Концепции в большей или меньшей степени учитывались при разработке новых законов. Это, в частности, касалось Закона «О прокуратуре» от 29 января 1993 г., Закона «Об адвокатуре» от 15 июня 1993 г., Закона «О Конституционном суде Республики Беларусь» от 30 марта 1994 г.

Дальше стал проявляться отход от магистрального курса. Так, при подготовке Закона «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь» от 13 января 1995 г. была сохранена прежняя система общих судов. Правда, при рассмотрении отдельных категорий уголовных дел допускалось участие присяжных заседателей (ст.8). В Законе имелся раздел 4 «Присяжные заседатели», в котором определялся порядок отбора присяжных заседателей, возможность выплаты им заработной платы или иной компенсации за выполнение обязанностей присяжного заседателя. Однако применение ст.8 Закона об участии присяжных заседателей по инициативе Верховного суда было

отложено до 1 января 2001 г. При наступлении этого срока последовало новое решение об отложении суда присяжных заседателей на неопределенное время.

В последующем ни одно положение Концепции не было реализовано на практике. Более того, нередко принимались решения, идущие в разрез с этими положениями. Так, 3 мая 1997 г. А.Г.Лукашенко издал декрет № 12 «О некоторых мерах по совершенствованию адвокатской и нотариальной деятельности в Республике Беларусь». В соответствии с его нормами фактически была запрещена частная адвокатская деятельность и приостановлено развитие частного нотариата.

В новой редакции Конституции, введенной в действие после ноябрьского 1996 г. референдума, было закреплено полномочие главы государства назначать на должность и освобождать от должности почти всех судей (исключение составляют 6 судей Конституционного суда, которые формально избираются верхней палатой парламента).

Зависимость судов и судей от главы государства получила свое закрепление и в Кодексе «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь», вступившем в силу с 6 января 2007 г. В нем сохранилась прежняя судебная система, включая такой рудимент советского прошлого, как институт народных заседателей.

### **Что имеем сегодня?**

Суды превратились в органы при главе государства, полностью от него зависимые по всем вопросам, начиная от назначения и продвижения по службе и кончая финансовым, материально-техническим и иным обеспечением. Судьи (из них 2/3 -женщины) давно сбросили «повязку» со своих глаз и забыли про принципы, на которых должна быть основана судебная власть: независимость, беспристрастность, справедливость. Мало кто из граждан доверяет нашим судам, особенно если рассматриваются дела, имеющие политическую окраску.

Власти это понимают и пытаются предложить какое-то подобие реформ. Так, 10 октября 2011 г. был издан президентский указ «О мерах по совершенствованию деятельности общих судов Республики Беларусь». Им утверждено Послание о перспективах развития системы общих судов, которое в официальных СМИ именуется «реформой судебной системы».

Действительно, в этом указе содержится немало предложений по повышению качества, оперативности и доступности правосудия, в том числе по обеспечению специализации судей в многосоставных судах, введению элементов апелляции в уголовном процессе, по оптимизации судебной нагрузки, совершенствованию процедуры судопроизводства. Одной из новаций может стать введение института присяжных заседателей по некоторым категориям уголовных дел. В целом же указ носит директивный характер и содержит нормы, обязательные для исполнения судами и другими правоохранительными органами. Так, для исключения фактов необоснованного осуждения предписывается «...повысить качество предварительного расследования, в том числе путем обеспечения квалифицированного и принципиального прокурорского надзора за соблюдением закона в ходе предварительного расследования, повышения роли и ответственности прокурора за полноту и непредвзятость материалов досудебного производства».

На самом деле система общих судов попадает в еще большую зависимость от главы государства и будет находиться под полным контролем структур президентской власти.

Нельзя признать реформой и создание Следственного комитета Республики Беларусь на базе следственных аппаратов Прокуратуры, МВД и Департамента финансовых расследований КГК. Вполне возможно, что эта мера может повысить качество предварительного следствия, однако она не может обеспечить главного – независимости следователей. Новое ведомство образовано при главе государства и будет находиться под его личным контролем.

Не о таком Следственном комитете мечтали разработчики Концепции судебно-правовой реформы! К тому же возникает вопрос о правомерности создания новых органов при главе государства, да еще на основании его личных указов. Данный вопрос должен получить соответствующую оценку со стороны Конституционного суда.

Мало что изменилось и с принятием нового Закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» от 30 декабря 2011 г., который вступил в силу с 6 апреля 2012 г. Сохраняется монополия адвокатов на оказание юридических услуг. Все адвокаты находятся «под крышей» территориальных коллегий адвокатов. За деятельностью адвокатов осуществляется контроль со стороны Министерства юстиции и его территориальных органов. В таких условиях говорить о какой-то независимости адвокатов не приходится. Как образно и точно выразился известный белорусский правозащитник, в прошлом – адвокат Гарри Погоняйло, «адвокаты будут вести себя, как мыши под метлой» (газета «Народная воля», 27 марта 2012 г.).

Как видим, система судов и правоохранительных органов за время правления А.Г.Лукашенко не претерпела коренных изменений, а вот зависимость этих органов от главы государства усилилась многократно.

### **Что делать?**

Надо вернуться к истокам – восстановить действие Конституции 1994 г. и осуществить судебно-правовую реформу с учетом изменений и изменений.

Очевидно, что суды должны стать самостоятельными и независимыми от кого бы то ни было органами власти. Судьями должны работать не только квалифицированные, но и честные перед своей совестью юристы. С целью получения мандата доверия они должны избираться на должность на альтернативной основе. Что касается судей низовых судов, то они могут избираться населением. Срок избрания может быть ограничен пятью годами - для судей низовых судов и десятью годами – для судей остальных судов. При выдвижении судей на руководящие должности или в суды более высокой инстанции необходимо учитывать рекомендации судейского сообщества.

Граждане должны иметь право свободного доступа к судебной защите. Для этого следует учредить специальный суд, рассматривающий жалобы граждан на действия (бездействие) любых органов управления и должностных лиц. В странах Европы такие суды получили название административные суды (от слова «администрация»). Не вызывает также сомнений, что граждане могут непосредственно обращаться и в Конституционный суд, если в нормативных актах государственных органов нарушаются их

конституционные права и свободы. Размер государственной пошлины не должен быть препятствием для обращения в суды.

По некоторым категориям уголовных дел целесообразно предусмотреть право обвиняемого на суд с участием присяжных заседателей, если он не признает себя виновным и требует рассмотрения дела таким составом суда.

Думается, что нам надо решиться на создание судов по делам несовершеннолетних (так называемых ювенальных судов). Эти дела требуют особого внимания к личности несовершеннолетнего, выяснения причин, послуживших поводом к совершению правонарушения, а также определения особых мер наказания.

Надо провести реформу наших пенитенциарных учреждений, сохранившихся со сталинских времен. Осужденные к лишению свободы – это не рабы и отбывать наказание они должны в «людских» условиях, позволяющих обеспечивать их достоинство.

Многое еще нам надо поменять в сфере деятельности судов и правоохранительных органов. Но это – тема дополнительного исследования.

\* \* \*

В России, с которой Беларусь находится в союзных отношениях, результаты судебной реформы более впечатляющие: создана новая система судов, действует институт присяжных заседателей, обеспечивается право граждан на обращение за судебной защитой, созданы независимая адвокатура и частный нотариат.

Почему бы белорусским властям не последовать примеру «старшего брата»?

Ответ очевиден: боязнь реальных реформ, которые могут подрвать основы нынешней системы власти. Независимый суд – такая же ценность, как и права человека. Эти ценности могут «родиться» только в условиях демократического общества, к которому мы должны целенаправленно и настойчиво приближаться день за днем...

*Михаил Пастухов, для "Белорусского партизана"*  
<http://www.belaruspartisan.org/opinions/209851/>