

МОДЕРНІЗАЦІЙНИЙ ДОСВІД СУДОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ

У статті проаналізовано досвід здійснення політики модернізації судових систем у державах пострадянського простору на прикладі Республіки Грузія та Республіки Казахстан, розкрито деякі інституційні та функціональні особливості, позитивні та негативні наслідки сформованих у цих країнах моделей судоустрою. Значну увагу приділено розкриттю загроз незалежності суддів та шляхам їх подолання у ході судових реформ.

Ключові слова: *судова політика; судова система; судова реформа; Верховний суд; Вища рада юстиції Республіки Грузія; Вища судова рада Республіки Казахстан.*

Незворотність демократичних перетворень в Україні нерозривно пов'язана із зміцненням судової системи, здатної стати надійним гарантом законності та правосуддя, захисту конституційних прав і свобод громадян. Побудова демократичної правової держави, де надійно гарантовані права людини і громадянина, забезпечене верховенство права, стійко функціонують основні демократичні інститути, нездійсненна без створення сильної і незалежної судової влади. Розуміння і осмислення цього основоположного постулату і покликане стати відправним моментом у визначенні стратегії судової реформи. Подальша демократизація Української держави має відбуватися через посилення ролі судової влади, забезпечення гарантій незалежного, неупередженого, професійного правосуддя, що логічно висуває проблематику проведення судової реформи на одне з пріоритетних місць у процесі правотворення і державного будівництва в Україні. З огляду на це становить значний інтерес осмислення досвіду пострадянських держав, які різними шляхами у різному соціокультурному і політичному контексті здійснювали модернізацію судової системи, що і є метою цієї статті.

Саме шляхом вибудовування трьохінстанційної судової системи пішли в процесі здійснення судової реформи в Грузії після «революції троянд». Тепер тут діють суди першої інстанції, що розглядають справи по суті, апеляційні суди, які розглядають фактичні та правові елементи справи, і Верховний суд у ролі касаційного суду. Це дало можливість швидше розглядати справи.

З 2005 р. в Грузії проводиться реформа всієї правоохоронної і правозастосовчої системи. У результаті з'явилася строго вертикальна судова система з чітким розмежуванням компетенції між судами різних інстанцій, з одним входом в особі районних (міських) судів, що розглядають справи по першій інстанції. Виникли інститути, що дозволяють судовій владі самостійно управляти системою без участі виконавчої та законодавчої влади, було створено досить прозору і дебіюрократизовану систему відбору та підготовки

кандидатів у судді, підвищення кваліфікації суддів, покращилося матеріально-фінансове забезпечення суддів, поліпшено умови їхньої роботи, все судове провадження було інформатизовано; покращилися взаємини судів, засобів масової інформації та громадськості в цілому. Також було створено службу судових приставів, а з 2011 р. став поетапно впроваджуватися суд присяжних. Реалізація бюджетних програм у Грузії здійснюється спеціально створеним судовим департаментом.

Крім журі присяжних, нововведенням можна вважати і введення інституту медіації, що покликане збалансувати навантаження судів, а заодно пом'якшити протистояння людей у делікатних сімейних спорах і майнових конфліктах. За деякими видами спорів проходження медіативних процедур стає обов'язковим, але при цьому безкоштовним. Якщо ж сторони не зможуть дійти згоди за допомогою медіатора, то вони будуть направлені до суду першої інстанції. Для того щоб ця система медіації працювала, між Верховним судом Грузії та Тбіліським державним університетом було підписано угоду про підготовку медіаторів. Для них розроблено спеціальний курс, що включає не тільки правові дисципліни, а й психологію, конфліктологію і т. д. Згодом планується делегувати медіативні функції акредитованим приватним юридичним фірмам.

Важливим моментом судової реформи в Грузії було прийняття спеціального закону, що регламентує правила комунікації суддів загальних судів, норми поведінки не тільки суддів, а й високопосадовців. Цей закон передбачає серйозні кримінальні санкції, за порушення принципів незалежності суддів.

Одним з найбільших досягнень судової реформи в Грузії став прорив у відносинах з суспільством і громадськими інститутами, зокрема, шляхом введення посади судді-спікера, навчання суддів взаємодії з журналістами, створення умов, за яких громадянин, приходячи в суд, швидко і з комфортом отримує всю потрібну інформацію (дружелюбність системи стосовно «користувача»). Модель суддів-спікерів взято з

практики західноєвропейських країн, зокрема, використано досвід Німеччини. У кожному суді тепер є по два-три спеціально навчених судді, які завжди готові прокоментувати рішення своїх колег щодо тієї чи іншої справи.

За Саакашвілі значно зменшився рівень хабарництва в судах, зарплати суддів збільшилися в рази, були відремонтовані судові приміщення. Але при всіх перевагах реформи судді позбулися основної своєї цінності – незалежності, що сталося завдяки реформуванню Вищої ради юстиції, до відання якої передали відбір і призначення суддів (звільняються судді Верховного суду); заохочення і просування суддів і адміністративних співробітників судів; дисциплінарне провадження; управління судовою системою (формування бюджету, управління персоналом). До 2007 р. ВРЮ була дорадчим органом при президенті республіки, який був його головою, що порушувало адміністративний баланс, який визначає ступінь незалежності судової системи. Після реформи Вищу раду юстиції, яка, по суті, керує всім грузинським правосуддям, згідно з Конституцією став очолювати голова Верховного суду, а секретар, як і інші члени, що представляють суддівське співтовариство, обирається Конференцією суддів на підставі подання голови Верховного суду. Завдяки цьому до 2012 р. вся судова система була «зав'язана» на одній людині – голові Верховного суду Грузії, соратнику Саакашвілі – Костянтині (Коте) Кублашвілі, який одночасно є головою Вищої ради юстиції Грузії. Згідно з новими змінами в законі про суддів, тепер представляти кандидатів у члени ради має право будь-який представник судового корпусу, а не тільки голова Верховного суду. Крім того, члени ВРЮ не повинні отримувати ніякого іншого доходу, крім офіційної зарплати, і не можуть володіти акціями.

ВРЮ формувалася з трьох частин: від судової системи, від парламенту і від президента. Велика частина складалася з суддів, які представлені 9-ма з 15 членів, включаючи голову Верховного суду та секретаря, який також повинен бути чинним суддею. Два члени призначалися президентом, ще чотири – парламентом. Спочатку це були безпосередньо депутати, хоча в такому випадку депутати-члени ради повинні були призупинити членство в політичних партіях, а один з них обов'язково обирався з представників опозиційної парламентської партії.

Участь у роботі Вищої ради юстиції представників парламенту вважалася важливою і корисною, оскільки вони відстоювали бюджет судової системи, аргументуючи перед колегами-депутатами важливість витрат на ті чи інші потреби. Фактично, ці депутати лобюювали інтереси судової системи через переговорний процес у парламенті. Нові зміни в законодавстві передбачають, що депутати вже не можуть стати членами ради юстиції, а президент взагалі втратив право призначати членів ради. Замість цього відповідні шість місць зайняли представники академічних кіл юристів, неурядових організацій з юридичним профілем і Асоціації адвокатів Грузії, обрані в парламенті. Також забороняється обирати членами ради юстиції (за квотою суддів) голів суддів та їхніх заступників, а також голів палат і колегій. Ті ж правила діють і щодо тих осіб, які обіймали ці посади

протягом останнього одного року. Це покликано перешкодити концентрації дуже широкої влади в руках судових службовців високого рангу і, крім того, допоможе уникнути виникнення конфлікту інтересів.

Створена завдяки реформам часів Саакашвілі судова система забезпечувала майже тотальний контроль над діяльністю суддів. Кількість виправдувальних вироків до парламентських виборів 2012 р. практично дорівнювала нулю, адже майже всі вимоги прокурора суди виконували неухильно. Загубивши свою незалежність, судовий корпус втратив довіру населення. Не випадково зараз у Грузії ставлять питання про відповідальність суддів, які протягом багатьох років приймали свідомо протизаконні судові рішення.

Інший досвід дає судова політика, що проводиться в Казахстані. У виборі моделі судоустрою Казахстан пішов шляхом злиття судів загальної юрисдикції та арбітражних судів. Нині там діє єдина судова система, яку складають Верховний суд та місцеві суди. До місцевих належать обласні та прирівняні до них суди, а також районні та прирівняні до них суди. Обрана модель довела свою дієвість і ефективність. 25 грудня 2000 р. в цій країні був ухвалений конституційний закон № 132 «Про судову систему і статус суддів Республіки Казахстан», у якому закладені принципово нові норми, що визначають основні елементи судоустрою та порядок роботи судів республіки.

Стаття 3 цього конституційного закону визначає: «1. Судову систему Республіки Казахстан складають Верховний суд Республіки Казахстан, місцеві та інші суди, створюються відповідно до Конституції Республіки Казахстан і справжнім конституційним законом. Установа спеціальних і надзвичайних судів під яким-небудь назвою не допускається. 2. До місцевих судів належать: 1) обласні та прирівняні до них суди (міський суд столиці республіки, міські суди міст республіканського значення); 2) районні та прирівняні до них суди (міський суд, міжрайонний суд). 3. У Республіці Казахстан можуть створюватися інші суди, в тому числі спеціалізовані суди (військові, фінансові, економічні, адміністративні, у справах неповнолітніх та інші). 3-1. Спеціалізовані суди утворюються Президентом Республіки Казахстан зі статусом обласного чи районного суду». Примітно, що відповідно до статей 6 і 10 цього закону, районні, обласні та прирівняні до них суди утворюються, реорганізуються, перейменовуються і скасовуються Президентом Республіки Казахстан за поданням голови Верховного суду, погодженим з Вищою судовою радою. Президент Республіки Казахстан може утворити в кількох адміністративно-територіальних одиницях один районний суд або в одній адміністративно-територіальній одиниці кілька районних судів» [1]. Аналогічним чином встановлюється загальна кількість суддів для районних та обласних судів.

Відповідно до статті 17 зазначеного закону, «Верховний суд є найвищим судовим органом у цивільних, кримінальних та інших справах, підсудним місцевим та іншим судам, здійснює у передбачених законом процесуальних формах нагляд за їхньою діяльністю і дає роз'яснення з питань судової практики» [1]. Верховний суд розглядає судові справи і матеріали, віднесені до його підсудності; вивчає судову практику і за підсумками її узагальнення розглядає питання

дотримання законності при відправленні правосуддя судами республіки; приймає нормативні постанови, дає роз'яснення з питань судової практики; формує кадровий резерв на посади голів і голів судових колегій місцевих та інших судів, суддів і голів судових колегій Верховного суду. Законом передбачено створення в структурі Верховного суду наглядової судової колегії в цивільних та адміністративних справах і наглядової судової колегії по кримінальних справах.

Цим законом у статті 20 встановлюється, що голова Верховного суду представляє інтереси судової системи республіки у взаємовідносинах з органами інших гілок державної влади республіки і міжнародними організаціями, а також вносить на розгляд відповідних пленарних засідань судів на альтернативній основі кандидатури на вакантні посади голів і голів судових колегій місцевих та інших судів, голів судових колегій та суддів Верховного суду; на підставі рішень пленарних засідань обласних судів представляє на альтернативній основі кандидатури на вакантні посади голів районних судів до Вищої судової ради; на підставі рішення пленарного засідання Верховного суду представляє до Вищої судової ради на альтернативній основі кандидатури на посади голів і голів судових колегій обласних судів, голів судових колегій та суддів Верховного суду; при виникненні підстав, передбачених цим конституційним законом, вносить до Вищої судової ради уявлення і матеріали з питання припинення повноважень голів, голів судових колегій і суддів судів республіки.

Кандидатура на посаду голови Верховного суду розглядається Вищою судовою радою. Вища судова рада рекомендує кандидатів на вакантні посади Голови, судді Верховного суду президенту Республіки Казахстан для подання до сенату парламенту Республіки Казахстан. Також вона рекомендує кандидатів на вакантні посади голів, голів судових колегій місцевих та інших судів, голів судових колегій Верховного суду президенту Республіки Казахстан для призначення на посади. Кандидат на посаду голови судової колегії Верховного суду рекомендується з числа суддів Верховного суду. Кандидатури на вакантні посади голови районного суду, голів та голів судових колегій обласних судів рекомендуються, як правило, з числа діючих суддів або осіб, які мають стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років. Кандидатури на вакантні посади голів і голів судових колегій обласних судів, голів судових колегій та суддів Верховного суду розглядаються на альтернативній основі Вищою судовою радою за поданням голови Верховного суду, внесеного їм на підставі рішення пленарного засідання Верховного суду. Кандидатура на вакантну посаду голови районного суду розглядається на альтернативній основі Вищою судовою радою за поданням голови Верховного суду, внесеного їм на підставі рішення пленарного засідання відповідного обласного суду.

Відповідно до статті 31, судді Верховного суду Республіки Казахстан обираються сенатом за поданням президента Республіки Казахстан, заснованому на рекомендації Вищої судової ради. Судді місцевих та інших судів призначаються на посаду президентом Республіки Казахстан за рекомендацією Вищої судової ради.

Вища судова рада Республіки Казахстан – установа без утворення юридичної особи, що створюється з метою забезпечення конституційних повноважень президента Республіки Казахстан з формування судів, гарантій незалежності суддів та їх недоторканості. Рада складається з голови, секретаря та інших членів, які призначаються і звільняються президентом Республіки Казахстан [1].

Рада забезпечує гарантії незалежності та недоторканності суддів; на конкурсній основі здійснює відбір кандидата на вакантну посаду судді місцевого та іншого суду; за підсумками конкурсу рекомендує президенту Республіки Казахстан кандидата для призначення на вакантну посаду судді місцевого та іншого суду; рекомендує (за поданням голови Верховного суду) кандидатів на вакантні посади голів і голів судових колегій місцевих та інших судів, голів судових колегій Верховного суду президенту Республіки Казахстан для призначення на посаду; рекомендує (за поданням голови Верховного суду) кандидата на вакантну посаду судді Верховного суду президенту Республіки Казахстан для подання до сенату парламенту; рекомендує кандидата на вакантну посаду голови Верховного суду президенту Республіки Казахстан для подання до сенату парламенту; розглядає питання припинення повноважень голови, голів судових колегій та суддів Верховного суду, голів, голів судових колегій і суддів місцевих та інших судів у формі відставки, припинення відставки; розглядає питання звільнення від займаних посад суддів місцевих та інших судів вносить рекомендації президенту Республіки Казахстан про звільнення з посад Голови та суддів Верховного суду для внесення подання до сенату парламенту; розглядає питання про надання згоди на продовження головою Верховного суду Республіки Казахстан терміну перебування на посаді судді після досягнення ним пенсійного віку.

Вища судова рада РК організує прийом кваліфікаційних іспитів у громадян, які виявили бажання працювати суддями; представляє президенту Республіки Казахстан висновок для вирішення питання про надання згоди на арешт судді, його приводі, застосування до нього заходів адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, притягнення судді до кримінальної відповідальності; виробляє і вносить президенту Республіки Казахстан рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення судової системи та законодавства.

Для визначення професійної придатності чинного судді, підтвердження права судді на відставку та її припинення, а також розгляду питання про порушення дисциплінарного провадження, дисциплінарних справ щодо суддів утворюється судове журі. Судове журі складається з одинадцяти членів – трьох суддів районних судів, трьох суддів обласних судів та п'ятих суддів Верховного суду.

У правове поле Казахстану з 1 січня 2007 р. запроваджено інститут суду за участю присяжних засідателів, законодавчо закріплений у законах РК «Про присяжних засідателів» та «Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів з питань запровадження кримінального судочинства за участю присяжних засідателів».

У республіці створено деякі спеціалізовані суди (військові, адміністративні, у справах неповнолітніх, з розгляду кримінальних справ, фінансовий суд). З січня 2010 р. введено нові спеціалізовані міжрайонні суди з кримінальних справ як суди першої інстанції, до підсудності яких віднесено розгляд кримінальних справ про особливо тяжкі злочини, у тому числі за участю присяжних.

Розвиток спеціалізації судів знайшов втілення також у створених міжрегіональних спеціалізованих адміністративних судах, до підсудності яких у першу чергу віднесено справи, що впливають з адміністративно-владних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Ці суди були утворені Указом президента РК від 9 вересня 2004 р. і почали діяти у всіх обласних центрах з 1 січня 2005 р.

У 2006 р. Указом президента був утворений спеціалізований фінансовий суд, прирівняний до обласного суду, уповноважений розглядати відповідно до законодавства РК цивільно-правові спори учасників регіонального фінансового центру міста Алмати. Указом президента РК від 2 лютого 2012 р. в республіці було утворено 16 спеціалізованих міжрайонних судів у справах неповнолітніх.

Підсумки діяльності спеціалізованих судів свідчать про те, що вони ближчі і доступніші громадянам, справи розглядають своєчасно і якісно на хорошому професійному рівні. Переваги спеціалізованих судів високо оцінено громадянами та зацікавленими особами, які дали позитивну оцінку їхній діяльності. Досвід роботи спеціалізованих судів показав не тільки правильність прийнятого рішення, а й спроможність цих структур судової системи.

У Концепції правової політики Республіки Казахстан на період з 2010 до 2020 рр. закріплено, що «основним вектором розвитку судової системи є спеціалізація судів і суддів» [2]. Нині вивчається питання про створення спеціалізованих фінансово-податкових судів з віднесенням до їхньої підсудності спорів між суб'єктами, що здійснюють підприємницьку діяльність, у сфері фінансового, податкового та митного законодавства, законодавства у сфері антимонопольної діяльності. Слід зазначити, що спеціальні податкові суди діють лише в США, Канаді та Японії.

На VI з'їзді суддів, який відбувся 20 листопада 2013 р., президент Республіки Казахстан Н. А. Назарбаєв поставив перед судовою спільнотою п'ять завдань: послідовне вдосконалення законодавчих норм, вдосконалення судоустрою, впровадження альтернативних способів вирішення спорів та конфліктів, забезпечення доступності правосуддя широким верствам громадян, підвищення професіоналізму суддівського корпусу Казахстану.

У поточних соціально-економічних умовах перед судовою системою стоїть важливе завдання з оперативного розгляду судових справ за участю суб'єктів підприємництва, спрощення судочинства і зниження

бюрократичних процедур. У Казахстані повсюдно отримало розвиток електронне судочинство. З метою підвищення відкритості та доступності правосуддя для населення розроблено Концепцію інформатизації в судовій системі до 2020 р. Для забезпечення максимальної відкритості та доступності судової інформації для громадськості на web-сайті Верховного суду розміщуються судові акти за винятком справ, розглянутих у закритих засіданнях, що містять державну службу, комерційну та банківську таємницю. Частка судових актів, розміщених на сайті Верховного суду (за винятком справ, розглянутих у закритих засіданнях, що становлять державну, службу, комерційну та банківську таємницю та ін.) становить 100 %. Електронний архів на сьогодні налічує більше ніж 110 тисяч судових актів і в майбутньому стане однією зі складових єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи судових органів.

Широко впроваджуються досудові (медіація) та альтернативні (третейські суди) форми вирішення спорів. Так, у 2014 р. кількість справ, закінчених у порядку медіації, збільшилася в п'ять разів порівняно з 2013 р.

Особлива увага приділяється реалізації доручення президента Республіки Казахстан про входження судової системи в тридцятку провідних країн за критерієм «Незалежність судів». Розроблена «дорожня карта» з підвищення індексу незалежності судової системи, прийнята нова методика проведення моніторингу діяльності судів, що дозволяє виключити неправомірний вплив на суддів усередині самої судової системи.

На посилення ролі громадськості у відборі кандидатів на суддівські посади направлено створення в Казахстані при обласних судах громадських рад для оцінки морально-етичних якостей кандидатів у судді. Слід враховувати, що кандидати в судді проходять стажування в суді на постійній основі.

Підсумовуючи, слід відзначити, що аналіз накопиченого Грузією та Казахстаном, як і іншими пострадянськими державами, досвіду політики модернізації національних судових систем є дуже корисним для вдосконалення вітчизняної судової системи в контексті проголошеної судової реформи. Насамперед, вона має забезпечити відновлення єдності судової системи за можливості існування окремих спеціалізованих судів. Щодо останніх, то цікавою є казахстанська практика, коли спеціалізовані суди утворюються зі статусом обласного чи районного суду, не порушуючи єдності судової системи, на чолі якої стоїть Верховний суд. Значний інтерес також можуть становити створення при судах громадських рад для оцінки морально-етичних якостей кандидатів у судді, запровадження моделі суддів-спікерів, розвиток досудових (медіація) та альтернативних (третейські суди) форм вирішення спорів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституционный закон № 132 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021164.
2. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kaz-emb.kg/index.php?id=91>.

А. А. Антонюк,

Днепропетровский национальный университет имени Олеся Гончара, г. Днепропетровск, Украина

МОДЕРНИЗАЦИОННЫЙ ОПЫТ СУДЕБНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

В статье анализируется опыт осуществления политики модернизации судебных систем в государствах постсоветского пространства на примере Республики Грузия и Республики Казахстан, раскрываются некоторые институциональные и функциональные особенности, положительные и отрицательные последствия сложившихся в этих странах моделей судостроительства. Значительное внимание уделяется раскрытию угроз независимости судей и путям их преодоления в ходе судебных реформ.

Ключевые слова: судебная политика; судебная система; судебная реформа; Верховный суд; Высший совет юстиции Республики Грузия; Высший судебный совет Республики Казахстан.

O. Antoniuk,

Dnipropetrovsk National University Oles Honchar, Dnipropetrovsk, Ukraine

JUDICIAL EXPERIENCE POLICY OF MODERNIZATION POST-SOVIET SPACE

The article analyzes the experience of implementing the policy of modernization of judicial systems in the states of the former Soviet Union as an example of the Republic of Georgia and the Republic of Kazakhstan, reveals some of the institutional and functional features, positive and negative effects of the existing models in these countries the judicial system. Considerable attention is paid to the disclosure threats to independence of judges and ways to overcome them in the course of judicial reforms. The findings indicate that analysis of the accumulated Georgia and Kazakhstan, as well as other post-Soviet states, the experience of modernization policy of national judicial systems is very useful for the improvement of the domestic judicial system in the context of the proclaimed judicial reform. First it must ensure the restoration of the unity of the judiciary in the possibility of the existence of certain specialized vessels. Regarding the latter, it is interesting Kazakhstan practice, when the specialized courts are formed with the status of the regional or district court, without disrupting the unity of the judiciary, which is headed by the Supreme Court. Considerable interest may also be the creation of the courts of public councils to assess the ethical qualities of the candidates for judges, the introduction of the model-speakers of judges, the development of pre-trial (mediation) and alternative (arbitration courts) forms of dispute resolution.

Keywords: judicial politics; the judiciary; judicial reform; the Supreme Court; the High Council of Justice of the Republic of Georgia; the Supreme Judicial Council of the Republic of Kazakhstan.

Рецензенти: Семенченко Ф. Г., д-р політ. наук, професор;

Бобіна О. В., канд. політ. наук, доцент.