

Некоторые вопросы совершенствования судебной системы Республики Казахстан в свете новой концепции правовой политики

Амандыкова С.К.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасының тәуелсіз сот жүйесінің қалыптасуы талданады. Автор Қазақстандағы Жоғарғы Сот пен жергілікті соттардың ұйымдастырылуы мен қызметін реттеуге арналған нормативтік актілерді зерттейді. Сот төрелігін жүзеге асырудың жаңалығы сот өндірісінің жаңа үлгісі — алқа билердің қатысуымен өткізілетін сот болып табылады. Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының жаңа тұжырымдамасы негізіндегі сот жүйесін одан әрі дамыту мақсаттары мен міндеттері қарастырылады.

In article formation of independent judicial system in Republic Kazakhstan is analyzed. The author investigates the statutory acts regulating the organisation and activity of the Supreme Court and local courts in Kazakhstan. A short story in justice departure is the new model of legal proceedings — court with participation of jurymen. In article the purposes and problems of the further perfection of judicial system in the light of the new concept of a legal policy of Republic Kazakhstan reveal.

Судебная власть — одна из ветвей единой государственной власти в Республике Казахстан. Раздел седьмой Конституции 1995 г. озаглавлен «Суды и правосудие» [1]. Конституционной новацией явилось установление единой судебной системы в лице Верховного Суда и местных судов республики (ст. 75) вместо прежней системы судебной власти, которую ранее возглавляли Конституционный Суд, Высший Арбитражный Суд, а также Верховный Суд РК и в которую входили нижестоящие суды (ст. 95 Конституции 1993 года) [2]. В ранг конституционных возведены требования, предъявляемые в отношении судей. Это связано с тем, что судьи избираются либо назначаются пожизненно. Статья 79 п. 1 Конституции 1995 г. устанавливает, что судьи состоят из постоянных судей, в то время как ст. 100 Конституции 1993 г. ограничивала срок полномочий судей десятью годами.

Конституция в отношении должности судьи устанавливает следующие критерии:

- достижение двадцатипятилетнего возраста;
- наличие высшего юридического образования;
- наличие стажа работы по юридической профессии не менее двух лет;
- сдача квалификационного экзамена (п.п. 3 п. 2 ст. 79).

Конституцией был изменен порядок формирования судов Республики Казахстан. Был принят Указ Президента РК, имеющий силу Конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 года [3]. Конституцией был определен статус двух новых вспомогательных органов, создаваемых в целях формирования независимой и самостоятельной ветви государственной власти. Таким образом, в формировании судейского состава большая роль отводилась Высшему Судебному Совету и Квалификационной коллегии юстиции (п. 5 ст. 82).

Должность судьи Верховного Суда является выборной. Согласно ст. 82 Конституции Председатель Верховного Суда, председатели коллегий и судьи Верховного Суда РК избираются Сенатом по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета республики. Должности судей нижестоящих судов являются назначаемыми. Председатели областных и приравненных к ним судов, председатели коллегий и судьи областных и приравненных к ним судов назначаются на должность Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета республики. Председатели и судьи других судов республики назначаются на должность Президентом Республики по представлению министра юстиции, основанному на рекомендации Квалификационной коллегии юстиции. В настоящее время согласно поправкам в Конституции Квалификационная коллегия юстиции упразднена и часть полномочий передана Высшему Судебному Совету.

Конституцией впервые закреплены принципы правосудия, являющиеся общими и едиными для всех судов и судей республики. Так, п. 3 ст. 77 конкретизирует десять принципов, которыми должен руководствоваться судья при применении закона:

1) лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда;

- 2) никто не может быть подвергнут повторно уголовной или административной ответственности за одно и то же правонарушение;
- 3) никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом;
- 4) в суде каждый имеет право быть заслушанным;
- 5) законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон;
- 6) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- 7) никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди;
- 8) любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого;
- 9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания;
- 10) применение уголовного закона по аналогии не допускается.

Краеугольным камнем любого демократического общества является независимый суд, обеспечивающий высокопрофессиональное правосудие как одну из ипостасей цивилизованного общества. Законодательство Республики Казахстан активно ищет пути для дальнейшей демократизации судебной власти — одной из наиболее значимых ветвей государственной власти.

Весьма прогрессивным элементом реформы судебной системы является четырнадцатая поправка, введенная Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 7 октября 1998 г. [4]. Данной поправкой вводится институт присяжных заседателей, который судебная система Республики Казахстан до сих пор еще не знала. Таким образом, п. 2 ст. 75 Конституции дополнен нормой о том, что «в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство может осуществляться с участием присяжных заседателей».

Реформирование судебной системы нашло отражение в действующем конституционном законодательстве Республики Казахстан. 25 декабря 2000 г. был принят Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» [5]. В основе принятия данного закона лежала задача более полной реализации принципов конституционализма, дальнейшее выполнение принципа разделения власти, более сбалансированное использование системы сдержек и противовесов.

Прежде всего, конституционным законом обеспечиваются независимость судебной власти, ее самостоятельность; сведена к минимуму роль исполнительной ветви власти при формировании и организации судов в Республике Казахстан. Это нашло отражение в образовании всех звеньев судебной власти. Если ранее согласно Указу Президента РК, имеющего силу Конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 1995 г. все вопросы образования районных (городских) судов решались при участии Министерства юстиции и их местных органов, вплоть до общего числа судей для районных судов (п. 2 ст. 11 Указа), то в настоящее время районные и приравненные к ним суды образуются Президентом по представлению уполномоченного органа, согласованному с председателем Верховного Суда республики (п. 1 ст. 6). Количество же судей для каждого районного суда устанавливается уполномоченным органом на основании представления председателя этого суда. То же самое можно констатировать про областные суды. Если ранее областные и приравненные к ним суды образовывались и упразднялись Президентом Республики по представлению министра юстиции в каждой области и соответствующей административно-территориальной единице, то ныне областные и приравненные к ним суды (далее — областные суды) образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа, согласованному с Председателем Верховного Суда РК (ст. 10 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»).

Законом предусмотрено образование в областных судах и в Верховном Суде надзорных коллегий и пленарных заседаний вместо президиумов и Пленума Верховного Суда. Данное нововведение осуществлено в целях приведения в соответствие с нормой Конституции, которой не установлены такие органы, как президиумы. Таким образом, правосудие в судах будет осуществляться только указанными в Конституции судебными органами — коллегиями, пленарные заседания судов не наделяются правом отправления правосудия, они будут решать общие организационные вопросы в деятельности суда. Для унификации судопроизводства в законе закреплено объединение хозяйственных и гражданских коллегий в судах республики, упраздняется военная коллегия в Верховном Суде. Кон-

ституционный закон содержит ряд прогрессивных положений, направленных на расширение полномочий Председателя Верховного Суда.

На обеспечение прозрачности и гласности процедуры назначения на должность судьи направлены нормы, предусматривающие осуществление отбора кандидатов на должности судей районных и областных судов на конкурсной основе соответственно Квалификационной коллегией юстиции и Высшим Судебным Советом (ст. 30 Закона). Для улучшения качественного состава судебного корпуса устанавливаются новые дополнительные требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, — обязательное прохождение стажировки лиц, успешно сдавших квалификационный экзамен.

Усилены гарантии независимости судей. Так, если ранее правом возбуждения дисциплинарных дел в отношении судьи обладали судебные органы и органы Министерства юстиции, то в новой редакции это право принадлежит только Председателю Верховного Суда (в отношении всех судей республики) и председателю областного суда (в отношении судей данной области). Ужесточаются требования к судьям. В законе существенно расширены полномочия дисциплинарно-квалификационных коллегий, которые будут рассматривать не только дисциплинарные дела, но и вопросы прекращения полномочий судей в случае невыполнения ими требований, предъявляемых к судье, в том числе и за нарушения норм судейской этики.

Введено понятие «администрирование судов»: функции по организационному, материально-техническому обеспечению судов возлагаются на вновь образованный Комитет по судебному администрированию при Верховном Суде РК, тогда как ранее эти полномочия входили в компетенцию Министерства юстиции.

Конституцией РК, принятой еще в августе 1995 г., п. 5 ст. 82 регламентировано, что статус, порядок формирования и организация работы Высшего Судебного Совета и Квалификационной коллегии юстиции определяются законом. Однако законодателю понадобилось более шести лет для того, чтобы принять законы, регулирующие деятельность органов, оказывающих существенное влияние на формирование судейского состава.

Законы «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» и «О Квалификационной коллегии юстиции Республики Казахстан» были приняты в 2001 г. [6; 7]. Согласно пятнадцатой поправке Конституции Высший Судебный Совет возглавляется не Президентом Республики, а Председателем, назначаемым Президентом (п. 4 ст. 82). Таким образом, Глава государства не будет возглавлять Высший Судебный Совет, получив полномочия по назначению его Председателя. Это полностью соответствует конституционному положению Главы государства как высшего должностного лица, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти.

29 октября 2008 г. Парламент Казахстана принял Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», целью которого было приведение Конституционного закона в соответствие с поправками, внесенными в Конституцию страны в мае 2007 г. [8], и дальнейшее совершенствование судебной системы республики. Законом была затронута структура Верховного и областного судов. В областном суде упразднена надзорная коллегия, а коллегии по гражданским и уголовным делам преобразовывались в апелляционную и кассационную судебные коллегии. Изменения способствовали максимальному упрощению и ускорению прохождения и разрешения судебных дел, увеличению числа решений, принимаемых на уровне местных судов. Рассмотрение абсолютно всех категорий дел по первой инстанции предлагалось передать судам районного звена, что полностью соответствует конституционному принципу равенства всех перед судом. Закон также определял порядок назначения на должность председателей судебных коллегий.

Органами областного суда с 2008 г. стали: 1) пленарное заседание; 2) апелляционная судебная коллегия; 3) кассационная судебная коллегия.

Судебную коллегию возглавляет председатель, назначаемый на должность в порядке, установленном Конституционным законом. Численный и персональный состав судебной коллегии устанавливается по представлению председателя областного суда пленарным заседанием областного суда.

Областной суд в соответствии с Конституционным законом рассматривает судебные дела и материалы, отнесенные к его подсудности, ведет судебную статистику, изучает судебную практику и по итогам ее обобщения рассматривает вопросы соблюдения законности при отправлении правосудия судами области, осуществляет контроль за деятельностью администратора судов области, осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом. Наряду с этим в Конституционном законе подробно указаны функции председателя областного суда как руководителя. Председатель областного суда организует

рассмотрение судебных дел судьями; вправе председательствовать на заседаниях судебной коллегии и специализированного состава; созывает пленарные заседания областного суда и председательствует на них; обеспечивает работу по противодействию коррупции и соблюдению норм судейской этики; на основании заключения пленарного заседания суда направляет в Высший Судебный Совет заключение об итогах стажировки кандидата на должность судьи; утверждает план работы областного суда; организует изучение судебной практики; издает распоряжения; осуществляет общее руководство канцелярией суда; ведет личный прием граждан; осуществляет другие полномочия, предусмотренные законом.

Судебные коллегии областных судов вправе изъять любое дело из районного (городского) суда и принять его к своему производству. Коллегии этих судов как кассационные инстанции вправе рассматривать уголовные, гражданские и хозяйственные дела по кассационным жалобам и протестам на не вступившие в законную силу судебные постановления районных (городских) и приравненных к ним судов.

Пленарное заседание правомочно при наличии не менее двух третей от общего числа судей областного суда. Порядок работы пленарного заседания областного суда определяется утвержденным им регламентом. Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Верховный Суд возглавляет всю судебную систему Республики Казахстан и осуществляет судебный надзор за деятельностью всех нижестоящих судов. Положение Верховного Суда республики как высшего судебного органа обусловлено характером предоставленных ему в соответствии Конституцией и Конституционным законом полномочий, особенностями и порядком его образования, спецификой поступивших дел (как правило, это дела исключительной важности и особой сложности), а также тем, что издаваемые им нормативные постановления, дающие разъяснения по вопросам судебной практики, относятся к источникам действующего права в республике и потому подлежат исполнению не только судами, но и другими органами государства и их должностными лицами. Через Комитет по судебному администрированию Верховный Суд осуществляет и материально-техническое обеспечение судов.

Таким образом, после проведения в 2008 г. очередного этапа судебной реформы в РК, призванного создать более логичную, структурированную систему для максимального упрощения и ускорения прохождения и разрешения судебных дел, образовалась трехзвенная, или трехступенчатая, система правосудия. На нижней ступени — суды первой инстанции (районные и приравненные к ним), затем апелляционной и кассационной инстанции (областные суды и приравненные к ним) и, наконец, Верховный Суд. Последний выполняет исключительно роль высшего судебного органа, осуществляющего надзор за деятельностью местных и других судов. Суть поправок в Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» состоит в том, что статус первой инстанции остается только у районных, городских, межрайонных административных и экономических судов. Кроме того, согласно поправкам в Конституции Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. была упразднена Квалификационная коллегия юстиции. Соответственно был определен круг вопросов, относящихся к компетенции Высшего Судебного Совета: рассмотрение кандидатур на вакантные должности председателей районных и приравненных к ним судов, формирование квалификационной комиссии при Высшем Судебном Совете, прием квалификационных экзаменов. Кандидатура на вакантную должность председателя судебной коллегии местных и других судов, председателя судебной коллегии и судьи Верховного Суда, согласно поправкам, рассматривается Высшим Судебным Советом по представлению председателя Верховного Суда. Для этого требуется положительное заключение пленарного заседания. Кандидатуры же на должность председателя коллегии высшего судебного органа рекомендуются теперь выбирать из числа судей Верховного Суда.

Новшеством является суд присяжных в Казахстане — это институт судебной системы, который состоит из коллегии присяжных заседателей из девяти граждан и двух профессиональных судей. По закону с участием присяжных заседателей должны рассматриваться уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрена смертная казнь. Суд присяжных рассматривает и решает вопрос о виновности или невиновности привлеченных к уголовной ответственности лиц и определяет меру их наказания. При этом судьи и присяжные заседатели обладают равными правами в разрешении всех вопросов.

Согласно ст. 4 Закона Республики Казахстан «О присяжных заседателях» списки кандидатов в присяжные заседатели составляют местные исполнительные органы. По закону они обязаны подготовить первичный, единый, запасной и дополнительный списки. Для их составления берется за основу имеющийся у местных властей список избирателей. Из него исключаются те, кто не отвечает требованиям, предъявляемым к кандидатам в присяжные заседатели.

В списки кандидатов в присяжные заседатели не включаются люди:

- младше 25 лет;
- имеющие непогашенную либо неснятую судимость;
- признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
- судьи, прокуроры, следователи, адвокаты, государственные служащие и военнослужащие, а также работники правоохранительных органов;
- состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере [9].

Однако законодатель предусмотрел возможность отказа гражданина от участия в судебном процессе в качестве присяжного заседателя. Эта возможность строго регламентирована конкретными ситуациями: кандидат не владеет языком, на котором ведется судопроизводство по уголовному делу; не способен быть присяжным в силу физических или психических недостатков; имеет возраст старше 65 лет; является священнослужителем.

Составив список кандидатов в присяжные заседатели, местные исполнительные органы должны предоставить гражданам возможность ознакомиться с этим документом и в случае обнаружения ошибок и неточностей исправить их. На основе предварительного списка путем случайной выборки составляются единый, запасной и дополнительный списки кандидатов в присяжные заседатели. Эти документы местные исполнительные органы отправляют в суды.

Каждый из кандидатов в присяжные заседатели раз в год может быть приглашен в суд для участия в процессе. В начале заседания председательствующий судья знакомит кандидатов с правилами отбора, которые установлены законом. Прежде чем приступить к выполнению своих обязанностей, отобранный кандидат принимает присягу: «Приступая к исполнению обязанностей присяжного заседателя, торжественно клянусь исполнять свои обязанности честно и беспристрастно, принимать во внимание все рассмотренные в суде доказательства, доводы, обстоятельства дела, разрешать дело по своему внутреннему убеждению и совести, как подобает свободному гражданину и справедливому человеку».

После рассмотрения конкретного дела присяжному заседателю выплачивается вознаграждение. Оно составляет половину должностного оклада судьи областного и приравненного к нему суда. Но это вознаграждение не может быть меньше той суммы, чем присяжный получил бы на своей основной работе, если бы в это время он не исполнял обязанности присяжного заседателя. Время, проведенное в суде в качестве присяжного, должно засчитываться в трудовой стаж.

Наличие института присяжных стимулирует состязательность процесса, который повышает требования к качеству работы сотрудников прокуратуры, к следователям и защите. В суд не будут попадать плохо расследованные дела или дела, где вина не доказана и человек не виновен. Суд с участием присяжных заседателей представляет собой перспективную форму народного участия в отправлении правосудия.

Подводя итоги судебной реформы в Казахстане по введению института присяжных заседателей, К.Мами, будучи в то время Председателем Верховного Суда, отметил, что судебная власть в Казахстане состоялась: «Перенимая лучшие вековые традиции суда и внедряя прогрессивный мировой опыт, мы поэтапно движемся к созданию системы правосудия, отвечающей потребностям современного правового государства. Она будет соответствовать мировым стандартам. Уже сегодня международные эксперты высоко оценивают нашу судебную систему — ее реформа заметно отличает нас от стран всего постсоветского пространства. Но это — заслуга не только судебной системы или Верховного Суда. Масштабную реформу невозможно было бы осуществить без политической воли Президента страны, определившего ее одним из приоритетных направлений государственной политики» [10].

Судебная система Казахстана в целом отвечает потребностям обеспечения эффективной судебной защиты прав и свобод граждан, интересов организаций и государства, охраняемых законом. В соответствии с Концепцией правовой политики на 2010–2020 гг. развитие судебно-правовой системы в дальнейшем предполагается по следующим направлениям:

- основным вектором ее развития является специализация судов и судей, в том числе развитие ювенальных судов, создание специализированных судов по рассмотрению уголовных дел, в перспективе возможно образование налоговых и других специализированных судов. При этом

ювенальные суды должны стать центральным звеном создаваемой в стране системы ювенальной юстиции;

- в будущем также на базе действующих административных судов ставится задача создания системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции [11].

Перспективы развития судебной системы также связаны с возможностью поэтапного расширения пределов судебного контроля в досудебном производстве. Представляется, что перспективным направлением является развитие системы третейских и арбитражных судов.

Общество заинтересовано в полном, объективном и беспристрастном освещении деятельности судебной власти. В этих целях необходимо повышать уровень открытости и прозрачности судебной системы, в частности, путем предоставления населению более широкого доступа к информации о деятельности судов. Внедрение современных средств фиксации судебной информации будет способствовать реализации принципа состязательности в судопроизводстве. Плановая информатизация судебной системы позволит обеспечить оперативную информационно-правовую поддержку процессу отправления правосудия, сокращение сроков рассмотрения дел, повышение эффективности исполнения решения суда.

Думается, что для эффективности отправления правосудия нужны меры по дальнейшему совершенствованию порядка отбора судебных кадров, актуальными являются вопросы ужесточения квалификационных требований к кандидатам в судьи, поскольку профессионализм и высокие моральные качества судей являются основой формирования качественного судебного корпуса. Необходимы также строгий контроль со стороны самого судебного сообщества за соблюдением судьями требований Кодекса судейской этики, адекватное и незамедлительное реагирование на все допускаемые нарушения.

Для упрочения гарантий независимости судей важнейшим вопросом остается полноценная реализация требований Конституции о том, что финансирование судов и обеспечение судей жильем «должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия», что предполагает поэтапное повышение уровня социальной защищенности судей и материально-технического обеспечения судов с учетом финансовых возможностей государства. В то же время за вмешательство в отправление правосудия, проявление неуважения к суду виновные лица должны нести установленную законом ответственность.

Завершающей стадией судопроизводства является исполнение судебных актов, поэтому в Концепции правовой политики поставлена задача о принятии мер, обеспечивающих их неукоснительное исполнение. В этой связи внедрение института частных судебных исполнителей, наряду с государственным судебным исполнением, — важная мера повышения эффективности судопроизводства. В рамках смешанной модели исполнения судебных решений только государственные судебные исполнители должны обладать правом принудительного исполнения документов о взыскании в доход государства, а также по взысканиям с государства. Необходимо добиваться неукоснительного исполнения судебных актов, в том числе путем усиления ответственности за уклонение от исполнения решения суда, дальнейшего расширения применения ограничительных мер в отношении должников, усиления процессуального судебного контроля за исполнительным производством.

Список литературы

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 1996. — № 4. — Ст. 217; 1998. — № 20. — Ст. 245.
2. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. — Алматы: Жеті жарғы, 1993. — 58 с.
3. Указ Президента РК, имеющий силу Конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. — 1995. — № 23. — Ст. 147 (утр. силу).
4. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений в Конституцию Республики Казахстан» от 7 октября 1998 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 1998. — № 20. — С. 245.
5. Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 2000. — № 23. — Ст. 410.
6. Закон Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» от 28 мая 2001 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 2001. — № 10.
7. Закон Республики Казахстан «О Квалификационной коллегии юстиции Республики Казахстан» от 11 июля 2001 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 2001. — № 11.