

Д.А.Нурлыбаева¹, М.А.Сарсембаев²

¹Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева;

²Центральная избирательная комиссия РК, Астана

СУДЕБНОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В РАМКАХ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И РК

Мақалада тиімсіз сот жүйесі экономикалық және саяси реформалардың жолдарындағы бөгет болып табылатыны және тіпті, жетілмеген заңнамаға қарағанда, маңыздырақ рөл ойнайтындығы туралы талқыланған болатын. Негізінен, соттық реформа бұл инфрақұрылымның бір бөлігі болып табылады, ал ол, өз кезегінде, Қазақстан Республикасын шынайы түрде өркениетті құқықтық мемлекетке айналдыратын қазақстандық реформалардың генераторы ролін атқарады.

In this paper, Judicial Reform in the Republic of Kazakhstan, discussed the need to recognize that an inefficient judicial system is an obstacle in the way of economic and political reforms, and far more important than even the imperfect legislation. By and large the judiciary is part of the infrastructure, which, as a kind of generator of the Kazakhstan reforms, would be capable of transforming Kazakhstan into a truly civilized, rule of law.

Известно, что одним из важнейших элементов государственного суверенитета является внешняя политика государства. Внешняя политика — это лицо государства. Она должна быть независимой и осуществляться в столице государства. Внешнеполитическая доктрина и внешнеполитический курс страны определяются главою государства. «Внешняя политика — это политика Президента», — говорит Н.А.Назарбаев.

Глава государства, Президент Республики определяет векторы внешней политики исходя из ее национальных интересов. Внешняя политика обслуживает интересы внутренней политики государства, иными словами, внешняя политика — это концентрированное выражение внутренней политики.

Сказанное в полной мере относится и к Республике Казахстан, к ее внешней политике. Президент Республики Казахстан определяет векторы и приоритеты внешней политики страны. И одним из таких векторов является европейское направление.

Когда речь идет о европейском направлении внешней политики Казахстана, то имеется в виду ее политика на двух уровнях, а именно: на уровне отношений Республики Казахстан с Европейским Союзом (ЕС) и на уровне ее отношений с европейскими государствами на двухсторонней основе.

А в Европе, между тем, за последние пятьдесят лет происходит процесс европейской интеграции. И в этот процесс включается все большее число европейских государств. Речь идет о создании со временем в полном объеме объединенной Европы, которая примет определенную политическую окраску [1; 26].

Республика Казахстан привлекательна для Европы и Европейского союза своим геополитическим положением как транспортный коридор, соединяющий Европу с Азией, своими природными богатствами, особенно углеводородным сырьем, а в последнее время и горнодобывающей отраслью. И вообще Центральная Азия, в том числе Казахстан, являются районами, которые мало известны миру и, прежде всего, Европе и Европейскому союзу.

Все это свидетельствует о том, что Республика Казахстан заинтересована иметь широкие и плодотворные связи с Европой, в частности, с Европейским союзом. Сотрудничеству с Европейским союзом, занимающим лидирующие позиции в мировой политике и экономике, во внешней политике Казахстана отводится особое место. Поддержание отношений нашей республики с ЕС на высоком уровне является приоритетным направлением.

Важным итогом двусторонних усилий стало подписание 25 января 1995 г. в Брюсселе Президентом Н.Назарбаевым и председателем Совета ЕС Л.Жюппе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (СПС), вступившего в силу 1 июля 1999 г. Этот важнейший документ закрепляет правовые основы многостороннего политического, экономического и культурно-гуманитарного сотрудничества с крупнейшим в мире экономическим интеграционным объединением. Для Казахстана его подписание явилось одним из крупных достижений проводимой на том историческом этапе политики поиска новых надежных экономических партнеров. По мнению руково-

дства институтов ЕС, Соглашение о партнерстве является важным инструментом для будущего экономического и социального прогресса в Казахстане.

Таким образом, была заложена основа нашим отношениям, которые в настоящий момент приобретают все более динамичный характер. Кроме того, продолжается работа над формированием соответствующей договорно-правовой базы двусторонних отношений, включая торговлю сталью, текстильной продукцией, материалами и сельскохозяйственной продукцией.

В 1997 г. вступил в силу подписанный тремя годами раньше базисный договор по Европейской энергетической хартии. Этот документ имеет для Казахстана принципиальное значение прежде всего потому, что гарантирует недопущение дискриминации на рынке энергоносителей и способствует интеграции в мировое экономическое сообщество с соблюдением национальных торгово-экономических интересов.

Учитывая, что Европейский союз — единение равноправных и независимых государств, Казахстан строит двухуровневую систему отношений: с союзом в целом и с каждым государством в отдельности. При этом оба уровня взаимодополняют друг друга, что находит отражение в различных подписанных соглашениях и реализованных проектах.

Важно отметить, что на данный момент Европейский союз проводит политику углубления интеграции, которая вступила в новую стадию, с образованием Экономического и Валютного союза. На наших глазах повышаются политический вес и роль Европейского союза. Он решительно и последовательно реализует стратегию расширения на Восток. Естествен вопрос: как воспринимать такой ход событий? Для Казахстана приближение Европейского союза к границам стран СНГ — явление весьма позитивное и отвечает прагматическим интересам республики. Можно предположить, что расширение ЕС послужит дополнительным фактором сохранения стабильности в регионе и на Евразийском континенте в целом [2; 132]. Наши отношения приобретают стабильный и долгосрочный характер: Казахстан нашел поддержку со стороны ЕС по таким вопросам, как здравоохранение, социальная сфера, научные исследования, проведение в республике реформ, становление рыночных структур и либерализация экономики.

Взаимодействие Европейской Комиссии с Казахстаном и Центральной Азией основано на долгосрочной региональной стратегии сотрудничества, которая учитывает ситуацию и нужды каждой отдельной страны. Региональная Стратегия Содействия Центральной Азии 2007–2013 предусматривает инвестиции в размере €719 млн. на региональные программы и проекты в каждой из стран Центральной Азии. В основе Стратегии лежит Индикативная Программа по Центральной Азии на 2007–2010 гг., в рамках которой выделено 314 млн. евро для реализации региональных и национальных программ в течение первых четырех лет (2007–2010 гг.). Региональные программы направлены на развитие регионального сотрудничества и добрососедских отношений в Центральной Азии. Для этих целей выделена сумма в размере 94,2 млн. евро. Кроме того, содействие Казахстану осуществляется через программы ЕС на национальном уровне, на общую сумму 44 млн. евро. Приоритетные области для содействия включают следующее:

- снижение уровня бедности и повышение уровня жизни населения;
- развитие региональных и местных общин;
- реформа сельскохозяйственного развития и социального сектора;
- эффективное управление и экономические реформы;
- демократическое развитие и эффективное государственное управление (содействие развитию гражданского общества, социального диалога и демократических процессов, реформа судебной системы и верховенство права, совершенствование государственного управления и управления государственными финансами);
- реформа торгового и рыночного регулирования и создание административного потенциала.

Начиная с 1991 г. Европейская Комиссия профинансировала более 300 проектов, направленных на оказание поддержки непосредственно Казахстану на общую сумму около €140 млн. На период с 2011 по 2013 гг. запланированный ежегодный объем финансирования составит €13 млн. Наибольшая часть этих средств выделяется на программы предоставления консультаций и технического содействия правительству Казахстана, на основе передового практического опыта ЕС, в приоритетных областях [3; 154].

Успешная и широко известная программа ТАСИС (1991–2006 гг.), основной целью которой было оказание технического содействия странам бывшего Советского Союза в переходе к демократии, рыночной экономике и верховенству права, в 2007 г. была заменена на Инструмент Развития Сотрудничества (DCI).

Казахстан принимал участие в различной деятельности по сотрудничеству в рамках программы ТАСИС и продолжает эту деятельность в рамках Инструмента развития сотрудничества (DCI). Главная цель DCI — это содействие искоренению нищеты в странах и регионах, являющихся партнерами по данной программе. Программа ориентируется на достижение Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) и призвана содействовать укреплению демократии, надлежащего госуправления, соблюдению прав человека и обеспечению верховенства закона.

Инструмент развития сотрудничества включает в себя несколько тематических программ, следующие из которых используются в Республике Казахстан:

- инвестирование в людей: программа предусматривает шесть основных направлений деятельности: здоровье, знания и навыки, культура, занятость и социальная сплоченность, гендерное равенство, молодежь и дети;
- окружающая среда и устойчивое природопользование, включая энергетику: программа призвана дополнить меры, предпринимаемые в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами (включая энергетику) в соответствии с национальными и региональными программами;
- негосударственные субъекты и местные органы власти: программа направлена на поддержку права на инициативу негосударственных субъектов и местных органов власти путем финансирования их проектов;
- миграция и убежища: программа направлена на содействие третьим странам в улучшении управления всеми аспектами их миграционных потоков.

Наряду с DCI имеется еще ряд инструментов сотрудничества, применяемых в регионе и в Казахстане.

Европейский инструмент в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) — программа Европейского Союза, направленная на продвижение и поддержку прав человека и демократии во всем мире. Процессы развития и демократизации должны инициироваться на местном уровне, если им отводится влиятельная роль в обществе. Программа ЕИДПЧ направлена на укрепление роли гражданского общества в деле продвижения прав человека, политического плюрализма и демократического участия и представительства. Гражданское общество также должно быть достаточно сильным, чтобы внести свой вклад в мирное согласование групповых интересов и содействовать обеспечению равенства между мужчинами и женщинами в социальной, экономической и политической жизни.

Инструмент в области ядерной безопасности финансирует деятельность по поддержке более высокого уровня ядерной безопасности, радиационной защиты, а также применения эффективных и надежных мер безопасности для ядерных материалов в третьих странах.

Инструмент стабильности (IFS) призван способствовать обеспечению стабильности в странах, переживающих кризис, предоставляя эффективные ответные меры для сохранения, создания или воссоздания условий, необходимых для надлежащего осуществления политик ЕС в области сотрудничества и развития (компонент «Подготовка и ответные меры при кризисе») [3; 256].

Реформирование судебной системы — одно из приоритетных направлений в деятельности Европейской Комиссии в Казахстане. Стоит признать, что неэффективная судебная система является препятствием на пути проведения экономических и политических реформ, причем гораздо более важным, чем даже само несовершенство законодательства. По большому счету, судебная система есть часть той инфраструктуры, которая, являясь своеобразным генератором всех казахстанских преобразований, была бы способной трансформировать Казахстан в истинно цивилизованное правовое государство.

Представляется, что в общественном сознании прочно утвердилось мнение, что одним из основных компонентов правовой реформы является именно судебная власть.

Заметим, что многое в последние годы сделано по реформированию судебной системы. В частности, значительно повышен статус судей, а также улучшено их материальное положение, закреплена их несменяемость и неприкосновенность, изменена и процедура их назначения. Суды и судебное исполнение выведены из системы Министерства юстиции Республики Казахстан, решен вопрос о практическом обеспечении их деятельности.

Весомым шагом в реализации принципа самостоятельности и независимости судебной ветви власти явилось принятие 30 августа 1995 г. Конституции Республики Казахстан, которая, в частности, предусмотрела создание необходимых гарантий обеспечения независимости судей. Были введены избрание Сенатом Парламента судей Верховного Суда и назначаемость всех судей местных судов Президентом страны, образованы Высший судебный совет и Квалификационная коллегия юстиции,

упразднена система арбитражных судов, с передачей их функций судам общей юрисдикции, укреплены их статус и роль в системе защиты прав и свобод человека.

Утвердив в своих положениях демократические ориентиры гражданского общества, Основной Закон страны заложил прочный фундамент строительства правовой системы государства и обеспечил ее поступательное развитие. Так, в статье 80 Конституции впервые было закреплено положение, согласно которому финансирование судов, обеспечение судей жильем производится за счет средств республиканского бюджета [Конституция Республики Казахстан, (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года), (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.05.2007 г.) — С. 10].

Принятый вслед за Конституцией 20 декабря 1995 г. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казахстан», установил, по сути, базисные нормы деятельности судов, способствовал становлению судебной власти как независимой и самостоятельной ветви. Он развил конституционное положение, законодательно закрепив принцип независимости судей, который обеспечивался такими нормами, как несменяемость и неприкосновенность судей, их назначение на постоянный срок, ответственность за неуважение к суду [Указ Президента Республики Казахстан «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 года. — С. 12–13].

Принятие 25 декабря 2000 г. Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», которым, в частности, законодательно закреплена деятельность Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде республики, представляется возможным считать началом третьего этапа в развитии независимой судебной системы в стране [Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. — С. 26–30]. Помимо названного, важного для обеспечения независимости судов положения, данный закон закрепил ряд прогрессивных норм, предусматривающих реализацию принципа автономности судебной системы, упорядоченности и демократизации процесса отбора кадров. В частности, Конституционным законом расширены границы судебного рассмотрения, что связано с возможностью применения при отправлении правосудия не только действующего законодательства, но и такой правовой категории, как справедливость. Существенно повышена заработная плата судей. Укрепилась социальная и правовая защищенность судей. Им предоставлена возможность через пленарное заседание самим принимать участие в отборе кандидатов на судебную должность.

В целях обеспечения прозрачности и гласности процедуры назначения на должность судьи введены нормы, устанавливающие порядок осуществления отбора кандидатов строго на конкурсной основе, а также прохождение ими обязательной стажировки. Тем самым создана необходимая правовая основа по укреплению кадрового потенциала судебной системы.

Последняя точка в обеспечении единства, неразрывности и завершенности процесса вынесения судебных актов и их исполнения была поставлена Главой государства в принятом им Указе от 22 января 2001 г., которым предусматривалось упразднение Комитета по исполнению судебных постановлений Министерства юстиции и передача его полномочий Комитету по судебному администрированию при Верховном Суде.

Данные изменения в структуре государственного управления носят не только практический, но и теоретический характер, поскольку термин «судебное администрирование» в казахстанском понимании, с переходом института судебных исполнителей в систему органов судебной власти, включил в себя не только аспекты организационного и материально-технического обеспечения деятельности судов, но и вопросы исполнительного производства.

Таким образом, имеются все основания утверждать, что судебная власть в Республике Казахстан выступает именно как власть, а не как простая сумма полномочий судебных органов, что она стала реальностью, является одним из главных достижений в развитии казахстанской государственности. Будучи сформирована двумя другими ветвями, судебная власть сразу же отделяется от них и становится полноценной самостоятельной ветвью, способной влиять как на законодательную, так и на исполнительную ветви государственной власти.

В настоящее время судебная власть обладает всеми необходимыми атрибутами власти, что превращает ее в стабилизирующую силу в стране, способную защитить права и свободы граждан, оберегать общество от социальных конфликтов. Судебная власть наделена правом не только проверять соответствие закону действий и решений других органов и лиц, но и осуществлять контроль за правовым содержанием самих нормативных актов.

Осуществление нормоконтроля — принципиально новый вид полномочий судебной власти, представляющий судам юридическую возможность оказывать активное влияние на действия и решения законодательной и исполнительной ветвей власти.

В настоящее время в повестку дня поставлен вопрос о том, какими путями в дальнейшем будет развиваться правовая система Казахстана? Войдет ли она в большую семью континентального права или в ней произойдет эклектическое смешение элементов разных правовых систем? Закономерным в этой связи является и вопрос, как влияют на правовую сферу усиливающиеся в мире интеграционные процессы? Ответы на эти вопросы будут даны временем.

Анализируя ход судебной реформы, необходимо признать, что по ряду принципиальных позиций она продвигается не так быстро, как требует время. Это иллюстрируется деятельностью судов, которая не всегда удовлетворяет общество, имеет много нареканий со стороны граждан.

Есть большие резервы и в вопросе надлежащего обеспечения деятельности судов и своевременного исполнения судебных постановлений, от чего зависят авторитет судебной власти и эффективность ее деятельности по отправлению правосудия. Важно всемерно способствовать тому, чтобы судебная власть оставалась ключевым звеном в механизме обеспечения прав граждан независимого, демократически развивающегося Казахстана, непосредственно участвовала в создании условий для вхождения республики в число развитых стран мира. Однако, как показывает жизнь, столь высокие принципы, положенные в основу организации судебной власти, на практике осуществляются при зависимости судебной системы от исполнительной ветви власти.

Обобщая многолетний опыт преобразования судебной системы, сопоставляя этот процесс с происходящими экономическими изменениями в стране, ростом демократических преобразований в обществе и правосознания граждан, необходимо отметить, что сегодня реформа судебной власти нуждается в дальнейшем углублении, наполнении ее качественным содержанием, заключающемся в совершенствовании деятельности уже имеющихся правовых институтов и поиске новых форм, обеспечения подлинной независимости правосудия, организационном и материальном укреплении судов, повышении профессионализма и всемерном развитии специализации судей.

Казахстанское общество сможет ощутить всю пользу от проводимой реформы судебной власти и довериться ей как последней надежде лишь в том случае, если, помимо принятия необходимых институциональных и финансовых мер, сами судьи и общество в целом поймут своего рода особость суда в системе разделения государственной власти. В частности, если придет осознание того, что судья, во-первых, не госчиновник; что суд, во-вторых, призван творить правосудие вместе с самими гражданами, т.е. участие граждан в этом виде государственной деятельности не факультативное, как в других сферах, а обязательное; что судья, в-третьих, призван являть собой живое воплощение права, а правосудие не есть функция государственного принуждения, а открытый поиск истины. Здесь важно подчеркнуть, что суду, в отличие от других институтов, не требуется руководствоваться собственно государственным интересом, а только Конституцией и Законом, чем судебная деятельность также принципиально отличается от всех видов государственной деятельности. Только в суде, в-четвертых, гражданин может спорить с государством на равных, и внедрение этой идеи способно изменить в корне гражданское мировоззрение.

Естественно, что в этом плане очень многое зависит от определенности ценностной ориентации самой казахстанской государственности, над чем обществу еще предстоит серьезно поработать.

Провозглашение Конституцией Республики Казахстан человека, его жизни, прав и свобод высшими ценностями означает признание государством своей основной обязанностью соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина и предопределяет необходимость развития правовой системы в соответствующем направлении, проведения ее по мере созревания необходимых условий [4; 355].

Вполне можно согласиться с профессором М.С.Нарикбаевым в том, что в принятых за последние годы законодательных актах, несмотря на их прогрессивную роль, не все конституционные положения гарантированы и реализованы в реальности. Речь идет, прежде всего, о проблеме обеспечения независимости суда, формирования судейского корпуса и его статуса.

И далее, «...профессионализм определенной части судей и качество отправления ими правосудия по-прежнему оставляет желать лучшего. К тому же, следует признать, что за последние годы в судейский корпус попали лица, не имеющие опыта профессиональной работы, а также те, кто по своим профессиональным и моральным качествам не вполне достойны высокого звания судьи...тех законоположений, которые регулируют перечень требований, предъявляемых к судьям, сейчас явно

недостаточно. Необходимо ужесточить требования, предъявляемые к кандидатам в судьи, повысить эту планку. По сути дела, эти требования должны стать эталонными в обществе».

На III съезде судей Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым был поставлен ряд приоритетных задач, плановая реализация которых уже началась. Судебным корпусом страны подготовлен программный документ — проект Концепции развития судебной системы, который был опубликован в печати и вызвал отклики граждан и дискуссии среди юридической общественности. В основу данного документа легло положение Конституции о том, что судебная власть осуществляется от имени республики и имеет своим главным назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов.

Концепция предлагает комплекс мер по дальнейшему совершенствованию процесса строительства судебной ветви власти: в части судоустройства — развитие института специализированных (экономических, административных, ювенальных) судов; в части судопроизводства — реализация принципа состязательности и равноправия сторон, который предполагает глубокую реформу органов прокуратуры и института защиты, а также изменения процессуального законодательства, введение института присяжных заседателей, наделение Верховного суда страны правом официального толкования законов; в части организации деятельности судов — повышение эффективности исполнения судебных решений, улучшение материально-технического и кадрового обеспечения судов, формирование внутренней независимости судей.

Однако при всей грандиозности и революционности Концепции этот документ сосредоточен все же на развитии отдельных структур государства, в то время как дальнейшая трансформация последнего требует, как уже отмечалось, его правового развития в целом. И в настоящее время, как известно, действует нормативное постановление пленарного заседания Верховного Суда Республики Казахстан № 14 от 19 октября 2001 г. «О судебной практике рассмотрения заявлений о принудительном исполнении решений третейских судов» [Постановление пленарного заседания Верховного Суда Республики Казахстан № 14 от 19 октября 2001 г. «О судебной практике рассмотрения заявлений о принудительном исполнении решений третейских судов». — С. 2–4].

Список литературы

1. *Абыкаев Н.* (Первый Вице-министр иностранных дел Республики Казахстан). Казахстан — Европейский союз: партнерство и сотрудничество // Алматы: Казахстанская правда, 2000. — 24 июня. — 49 с. — 37 с.
2. *Лаумулин М.Т.* Казахстан в современных международных отношениях: безопасность, геополитика, политология. — Алматы, 2000. — 101 с.
3. *Макашева К.Н.* Европейская программа содействия развитию демократии и демократических институтов в Центральной Азии // Европейский Союз и Центральная Азия. — Алматы, 2000. — 152 с.
4. *Нарикбаев М.С.* Конституция республики Казахстан и судебная власть // 5-летие Конституции и законотворческий процесс в Республике Казахстан: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 28–29 августа 2000 г. — Астана, 2000. — 452 с.