

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

И РАЗВИТИЕ СУДЕБНЫХ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

В статье рассматривается Конституция Республики Казахстан как основа для развития законодательства о судебных и правоохранительных органах, основные мероприятия государства по формированию и развитию системы судебных и правоохранительных органов. В то же время автор обращает внимание на то, что в настоящее время еще не решены некоторые вопросы, связанные с совершенствованием структуры судебных органов, созданием административной юстиции, суда биев как мирового суда. Недостаточно используется потенциал нормативных постановлений Верховного Суда РК для укрепления защиты прав и свобод граждан. Требуется дальнейшая модернизация правоохранительных органов, реформирование и гуманизация уголовного законодательства.

Ключевые слова: конституция, реализация права, законность, права человека, суд, прокуратура, система государственных органов, подбор кадров, эффективность, модернизация правоохранительных органов.

Как показало время, Конституция стала прочным правовым фундаментом наших достижений и юридической основой провозглашенных высших ценностей – человека, его жизни, прав и свобод. Особая роль в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина отведена судебным и правоохранительным органам. Декларация о государственном суверенитете (25 октября 1990 г.), Конституционный закон РК «О государственной независимости» (16 декабря 1991 г.), Конституция РК (28 января 1993 г.), действующая Конституция РК (30 августа 1995 г.) закрепили принцип разделения единой государственной власти на ветви¹.

В Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан от 14 декабря 1994 г. особое внимание уделялось повышению роли суда и «превращению его в реальную самостоятельную и независимую – «третью власть»².

© М. С. Нарикбаев, 2013

¹См.: Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества // Сапаргалиев Г. С., Жанузакова Л. Т., Сулейменова Г. Ж., Караев А. А. Алматы: ТОО «Издательство» Норма-К». 2010. С. 5.

²См.: Нарикбаев М. С. Конституция Республики Казахстан и судебная власть // Материалы Международной научно-практической конференции: «5-летие Конституции и законодательный процесс в Республике Казахстан». 28-29 августа 2000 г. Астана. 2000. С. 82.



М. С. НАРИКБАЕВ,
Президент КазГЮУ, главный научный сотрудник НИИ
правовой политики и конституционного законодательства,
д.ю.н., профессор

Повышению роли и авторитета суда в жизни государства и общества содействовал Указ Президента РК, имеющий силу Конституционного закона «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 г., закрепивший независимость, несменяемость и неприкосновенность судей, назначение их на постоянный срок, ответственность за неуважение к суду³.

В 1998 г. расширен круг прав и гарантий человека и гражданина, в том числе по рассмотрению уголовных дел с участием суда присяжных заседателей (согласно новой редакции пункта 2 ст. 75 Конституции РК). В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей⁴.

Совершенствованию судебной системы способствовал Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. В нем были законодательно закреплены: деятельность Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде республики; повышена социальная и правовая защищенность судей и изменена процедура их назначения (предусмотрен отбор кандидатов исключительно на конкурсной основе и прохождение ими обязательной стажировки) и т.д.⁵. Тем самым укреплен правовая основа формирования кадрового потенциала судебной системы.

В целях реализации пункта 2 ст. 75 Конституции 16 января 2006 г. принят Закон РК «О присяжных заседателях»⁶. В то же время развитие данного института и совершенствование механизма его функционирования с точки зрения защиты прав и свобод человека требуют постоянного мониторинга и соответствующего законодательного улучшения с учетом не только нашего, но и зарубежного опыта.

Развитие судопроизводства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права содействовало

³См.: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 г. № 2694 // Ведомости Верховного Совета РК. № 23.1995 г.

⁴Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан, № 4. 1996 г., ст. 217.

⁵См.: Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132 // Казахстанская правда. 30 декабря 2000 г.

⁶Закон Республики Казахстан «О присяжных заседателях» от 16 января 2006 г. № 121 // Казахстанская правда. 2 февраля 2006 г.

ло принятие Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г., которым введено судебное санкционирование ареста и содержания под стражей (п. 2 ст. 16); уточнен статус Верховного Суда РК как высшего судебного органа для местных и других судов (ст. 81); конкретизирован порядок избрания и назначения председателей судов и судей (п.п. 1-3 ст. 82); изменены статус и компетенция Высшего Судебного Совета (ст. 82) и упразднена Квалификационная коллегия юстиции РК⁷.

Изменение пункта 2 ст. 15 Конституции от 21 мая 2007 г., фактически отменило применение смертной казни. Эта исключительная мера наказания устанавливается законом за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании⁸.

Вместе с тем, несмотря на динамичное совершенствование законодательства, остаются актуальными вопросы качества отправления правосудия, подбора судебных кадров, исполнения судебных актов, укрепления независимости судов и повышение доверия к ним граждан.

В Концепции правовой политики на 2010-2020 гг. одним из приоритетных направлений судебной системы признается специализация судов и судей, развитие ювенальных судов, создание специализированных судов по рассмотрению уголовных дел, в перспективе – образование налоговых и других специализированных судов, развитие административной юстиции⁹.

Основным критерием результативности проводимых судебных реформ, на наш взгляд, должно выступать доверие народа к суду, как органу, призванному вершить правосудие. В этом аспекте, я неустанно подчеркиваю, что главенствующую роль занимает правосознание и правовая культура самих судей, их нравственные качества, профессионализм и справедливость.

Поэтому необходимо внимательно подходить к оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов в судьи, учитывать общественную репутацию, личностные характеристики. Сегодня имеются новые возможности в использовании высокоточных технологий и методик. Почему бы при назначении судей не использовать полиграф для определения некоторых скрытых параметров их профессиональной пригодности?

Несмотря на институциональные изменения, неоднократные изменения ведомственной подчиненности института исполнения судебных актов серьезной проблемой, вызывающей справедливое негодование и недоверие к правосудию является отсутствие действенных механизмов исполнения решений суда. Огромное количество судебных актов по гражданским делам остаются неисполненными. Между тем, исполнение судебных актов является завершающей стадией любого процесса. Нет исполнения судебных решений – нет правосудия.

Внедрение института частных судебных исполнителей, наряду с государственным судебным исполнением выступает важной мерой повышения эффективности судопроизводства. Вме-

⁷Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г. № 254 // Казахстанская правда. 22 мая 2007 г.

⁸Там же.

⁹Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 г. до 2020 г.» от 24 августа 2009 г. № 858 // Казахстанская правда. 27 августа 2009 г.

сте с тем, правоприменительная практика показала, недостаточность данных мер.

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, иных альтернативных способов исполнения судебных актов.

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства»¹⁰ поручено упростить процесс отправления правосудия, избавить его от излишних бюрократических процедур, путем активного внедрения новых информационных технологий, продолжить развитие институтов внесудебного урегулирования споров. Дальнейшего укрепления требуют третейские и арбитражные суды.

За годы независимости особое внимание уделялось реформированию правоохранительных органов. Сформирована правовая база, создана оптимальная структура силовых ведомств, законодательно разграничены функции и определена компетенция каждого правоохранительного органа, проводится дальнейшая гуманизация уголовного законодательства. Тем не менее, в «Стратегии «Казахстан-2050» справедливо отмечается необходимость дальнейшего реформирования и модернизации правоохранительных органов.

В соответствии Указом Президента РК от 8 апреля 2012 г. № 292 проведена внеочередная аттестация сотрудников правоохранительных органов. В результате ее «региональными аттестационными комиссиями не аттестовано 15 тысяч 10 сотрудников, 4816 рекомендованы к увольнению, 3484 – к понижению в должности и 4 381 переведены в другие службы, 2 329 отказались от прохождения аттестации... Таким образом, внеочередную аттестацию не прошли 16 тысяч 209 сотрудников или 16% личного состава правоохранительных органов»¹¹. С другой стороны, по рекомендации комиссии на вышестоящие должности выдвинуты более 3-х тысяч сотрудников, 671 из них уже получили назначение¹². После переаттестации решен вопрос об увеличении жалования и социального пакета работникам данной сферы, проведено совершенствование правовой базы.

С 2013 г. введен президентский резерв руководства правоохранительных органов – список сотрудников, прошедших особый порядок отбора, определяемый Президентом страны, для выдвижения на вакантные вышестоящие руководящие должности правоохранительных органов. В целях повышения качества подбора кадров введен принципиально новый отбор кадров – принимаемые на службу в правоохранительные органы граждане в обязательном порядке будут проходить медицинское и психофизиологическое освидетельствование, в том числе для занятия определенных должностей – полиграфологическое исследование для определения пригодности к службе.

¹⁰Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства» // <http://finpol.gov.kz/rus/poslaniya/poslaniya/>

¹¹См.: Каждый пятый руководитель уволен из правоохранительных органов по итогам аттестации в РК. Источник: ИА Новости – Казахстан // <http://www.yk.kz/news/show/16047?print.27.07.2013.g.>

¹²См.: там же.

Для обеспечения максимальной достоверности и легитимности применения данных технических средств, необходимо законодательно закрепить требование о сертификации оборудования, используемого для полиграфологического исследования, а также требования по аккредитации специалистов, проводящих полиграфологическое исследование.

В 2013 г. принят ряд законов РК по изменению законодательства, направленных на совершенствование деятельности правоохранительных органов¹³.

Несмотря на колоссальную проделанную работу, проведения неотлагательной реформы требует судопроизводство по уголовным делам. В Стратегии «Казахстан-2050» поставлена задача уже в этом году разработать и внести в Парламент четыре новых базовых кодекса – Уголовно-процессуальный, Уголовный, Уголовно-исполнительный и Кодекс об административных правонарушениях. В них следует определить новую конфигурацию судопроизводства, полномочия и структуру всех звеньев правоохранительной системы, напрямую затрагивающих права и интересы граждан.

В то же время немало дискуссий вызвали некоторые нормы проектов нового Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. Нельзя допустить, чтобы нововведения в силу неподготовленности кадров и неправильно понятой правовой политики привели к нарушению прав и свобод граждан, особенно на начальном этапе их реализации.

Необходимо завершить процесс декриминализации ряда финансовых и налоговых преступлений, перейти к более широкому применению мер, альтернативных лишению свободы, обеспечить реализацию принципа адекватной ответственности совершеннолетнему правонарушителю, социализации лиц в местах лишения свободы. Требуется пересмотр системы наказаний и уголовно-правовых санкций. Так, за правонарушения небольшой и средней тяжести, не связанные с причинением вреда здоровью человека, в ряде случаев возможно перейти от лишения, ограничения свободы к применению штрафа и т.д.

Правоохранительные органы должны перестроиться с учетом новых вызовов времени, в частности, модернизировать работу в международной сфере.

Остаются актуальными проблемы качества отправления правосудия. Не в полной мере используется потенциал нормативных постановлений Верховного Суда РК. В частности, Верховный Суд должен особое внимание уделять различным аспектам защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности судов, тем более в условиях отсутствия пока полноценной административной юстиции.

Остаются нерешенными некоторые вопросы о структуре систе-

мы судебных органов. Блокируется создание судов биев (в статусе мировых судей), которые были бы ближе к гражданам и более оперативно разрешали бы мелкие споры. Медленно продвигается решение вопроса о создании административной юстиции.

В целом, Конституция создает правовую основу для развития судебных и правоохранительных органов. Основными индикаторами этого развития и эффективности деятельности правоохранительных и судебных органов должно быть доверие со стороны населения и бизнеса, защита прав и свобод человека и гражданина.

М. С. Нәрікбаев: Қазақстан Республикасының Конституциясы және сот пен құқық қорғау органдарының дамуы.

Мақалада Қазақстан Республикасының Конституциясы сот және құқық қорғау органдары туралы заңнаманы дамытудың негізі ретінде қарастырылады, сот және құқық қорғау органдары жүйесін қалыптастыру және дамыту бойынша мемлекеттік шаралар туралы баяндалады. Сонымен бірге, автор қазіргі кезде сот органдары құрылымдарын жетілдірумен, әкімшілік юстицияны, әлемдік сот сияқты билер сотын құрумен байланысты бірқатар мәселелердің шешілмей жатқандығына назар аударады. Азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғауды нығайту үшін ҚР Жоғары Сотының нормативтік қаулыларының әлеуеті жеткілікті қолданылмауда. Құқық қорғау органдарын әріғарай жаңғырту, қылмыстық заңнаманы реформалау және ізгілендіру талап етіледі.

Түйінді сөздер: конституция, құқықты жүзеге асыру, заңдылық, адам құқықтары, сот, прокуратура, мемлекеттік органдар жүйесі, кадрларды іріктеу, тиімділік, құқық қорғау органдарын жаңғырту.

M. Narikbayev: The Constitution of the Republic of Kazakhstan and the development of judicial and law enforcement bodies.

The article is about the Constitution of the Republic of Kazakhstan as a basis for the development of legislation on the judiciary and law enforcement agencies, the main state activities for the formation and development of the judicial system and law enforcement agencies. At the same time, the author pays attention that nowadays some of the issues for improving the structure of the judiciary system, the establishment of administrative justice, Biys court as the magistrate court are still not yet solved. Potential of regulatory decisions of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan for strengthening the protection of the rights and freedoms of citizens are not fully used. And further modernization of law enforcement agencies, and reform of the humanization of criminal legislation are needed.

Keywords: constitution, the implementation of law, rule of law, human rights, the court, the prosecution, the system of state bodies, human resources recruitment, efficiency, modernization of law enforcement agencies.

¹³См., напр.: Казахстанская правда. 2013 г. 17 января; Казахстанская правда. 2013 г. 22 января; Казахстанская правда. 11 июля 2013 г.