

УДК 347

С. И. Раимбаев,
и. о. профессора Академии государственного
управления при Президенте Республики Казахстан,
судья Верховного Суда Республики Казахстан
в отставке

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Аннотация

В статье поднимаются вопросы освобождения судей от выполнения несвойственных им функций.

Ключевые слова: суд, кадры, госслужащие.

Аңдатпа

Мақалада судьяларды өздеріне лайықты емес қызмет түрлерінен босату туралы мәселелер көтеріледі.

Тірек сөздер: сот, кадр, мемлекеттік қызметкерлер.

Abstract

Judges have to be engaged only to manage justice.

Keywords: court, shots, civil servants.

В Казахстане создана обширная законодательная база по формированию современной государственной службы, способной эффективно реализовывать функции государства. Основные направления развития государственной службы на современном этапе определены в Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» [1]. В ней поставлена задача сформировать новый тип государственного управления, профессиональный государственный аппарат, для которого служение народу и государству превыше всего.

Вопросы совершенствования администрирования являются для судебной системы такими же актуальными, как и для государственного аппарата в целом. В Плате нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» Главы государства особый акцент делается на модернизации судебной системы, совершенствовании системы судебного администрирования [2]. Судьи при отправлении правосудия независимы и подчиняются только Конституции и закону. Однако за пределами отправления правосудия к судьям предъявляются такие же, если не выше, требования, как и к государственным служащим. Кроме рассмотрения конкретных дел, судьи выполняют большой объем иной работы, который статистикой не охватывается (подготовка информации, справок, докладов, выступлений, участие в проверке работы аппарата суда, обобщения, анализа и т. д.). Невыполнение различного рода поручений, прямо не связанных с отправлением правосудия, влечет дисциплинарную ответственность судьи.

В судебной системе, наряду с судьями, работают тысячи государственных служащих, без которых невозможно отправление правосудия. Это секретари судебного заседания, специалисты канцелярии, судебные приставы, архивариусы, специалисты различных отделов и управлений, работники обслуживающего и технического персонала и т. д. От слаженной работы аппарата судов, профессиональной грамотности их работников, соблюдения ими этических норм поведения, государственной и трудовой дисциплины зависит в целом состояние отправления правосудия, положительный имидж судебных учреждений.

Вопросы судебного администрирования для судейского корпуса были и остаются в числе самых злободневных. Для судей не безразлично, кем осуществляется организационное, кадровое и материально-техническое обеспечение судов. Любое ущемление своих трудовых, жилищных, социальных прав, ограничения в материально-техническом обеспечении судьи воспринимают как покушение на независимость при отправлении правосудия. Под судебным администрированием понимается механизм подбора, назначения и освобождения судей, работников аппарата, взаимодействие между собой руководителей судов, судей и

работников аппарата, вопросы повышения деловой квалификации судей и работников аппарата, соблюдение ими служебной и государственной дисциплины, организация работы по материально-техническому обеспечению деятельности суда и т. д.

В истории Казахстана, в том числе новейшей, вопросы судебного администрирования решались по-разному. В начале 90-х годов материально-техническое и кадровое обеспечение находилось в ведении Министерства юстиции. Верховный Суд Республики Казахстан, областные суды занимались только отправлением правосудия. Кроме кадрового обеспечения, Министерство юстиции и его органы на местах организовывали проверки деятельности судов, назначали работников аппаратов судов, давали оценку уровню отправления правосудия, привлекали судей к дисциплинарной ответственности и вносили предложения об освобождении их от занимаемой должности.

Начало позитивных преобразований в судебной системе связано с принятием Конституции 1995 года [3] и Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 года [4], а также принятием Государственной программы судебно-правовой реформы в 1994 году. В результате кардинально изменилось отношение к подбору и назначению судейских кадров, была предпринята попытка избавиться от келейности в принятии решений по кадровым вопросам. Желающие стать судьями районного суда могли сдать квалификационный экзамен и участвовать в конкурсе на занятие вакантной должности судьи. По результатам конкурса, который проводился Высшим Судебным Советом Республики Казахстан, судей местных судов стал назначать Президент Республики Казахстан, а Сенат Республики Казахстан по представлению Президента Республики Казахстан – избирать судей Верховного Суда, что, несомненно, подняло авторитет судей и укрепило их независимость.

При всей прогрессивности указанных преобразований Министерству юстиции удалось сохранить за собой полномочия главного администратора судебной системы. Министр юстиции имел право представлять Главе государства для назначения на должность кандидатуры председателей районных и областных судов, председателей коллегий областных судов. Министерство юстиции и его органы на местах занимались финансированием местных судов, ремонтом и строительством зданий. Они же проводили проверки деятельности судов, привлекали к дисциплинарной ответственности председателей и судей областных и районных судов за организационные недостатки, давали оценку состоянию правосудия.

В 1999 году был поставлен вопрос об отделении судов от исполнительной ветви власти. Судей не устраивало вмешательство органов юстиции в судебную деятельность и неудовлетворительное материально-техническое обеспечение потребностей судов. Особенно возмущал тот факт, что министр юстиции, начальники управлений юстиции, заслушивая руководителей судов, устраивали публичный разнос тем судьям, которые, по их мнению, «не так судят», подбирали на ключевые должности своих людей и всячески их опекали, а последние нередко этим злоупотребляли. Неудобные министерским чиновникам судьи подвергались дисциплинарным взысканиям. Все эти нарушения и недостатки были настолько очевидны, что Президент Республики Казахстан однозначно поддержал инициативу Верховного Суда по реформе судебного администрирования.

Между тем отделение судебной власти от опеки Министерства юстиции представлялось некоторым правоведам полумерой. На их взгляд, требовалась серьезная дискуссия на тему преобразований в сфере судебного администрирования, учитывая, что такой опыт уже имелся в бывшем СССР. В 1970 году у Верховного Суда СССР были изъяты несвойственные правосудию функции по судебному администрированию. Уже через несколько лет экс-председатель Верховного Суда Нарикбаев М. С. заявлял, что возложение на высшую судебную инстанцию вопросов отправления правосудия, подбора кадров и финансирования привело к чрезмерному администрированию судов со стороны Верховного Суда.

Тем не менее отделение судов от органов юстиции сыграло и положительную роль, поскольку к решению вопросов финансирования, строительства, ремонта, технического оснащения судов стали подключаться Председатель Верховного Суда, председатели областных и приравненных к ним судов, которые смогли максимально использовать возможности централизованной власти для укрепления судебной системы. В то же время стало очевидным, что действующая система организационного и материально-технического обеспечения выполнила поставленные перед ней задачи и исчерпала свои возможности. Более того, в данное время все больше обнажаются негативные стороны такой модели.

С 2000 года кадровые полномочия от Министерства юстиции перешли к Верховному Суду Республики Казахстан. По представлению Председателя Верховного Суда, вносимому в Высший Судебный Совет, стали назначаться председатели районных и областных судов, председатели коллегий областных судов. Члены Высшего Судебного Совета, за редким исключением, соглашались с представлениями Верховного Суда, учитывая, что за кадровую политику ответственность возложена прежде всего на главного судью страны. Хотя судьи районных и областных судов назначались на должности по результатам конкурсного отбора, их дальнейшая карьера целиком зависела от председательского корпуса.

Казалось, на первый взгляд, в этом нет ничего плохого. Однако наделение руководителей судов кадровыми полномочиями стало, пожалуй, главным тормозом на пути обретения судьями независимости при рассмотрении дел. Налицо чрезмерное усиление роли судейских начальников, что противоречит принципу независимости судей и подчинения их только закону. В правовом государстве председатели судов, председатели коллегий являются в большей степени старшими судьями, нежели администраторами, все судьи обладают равным статусом и различаются между собой лишь процессуальными полномочиями. Было бы правильным, на наш взгляд, определить правовой статус председателей районных и областных судов как старших судей, которые отличаются от других судей тем, что они более опытные и грамотные, лучше знают судебную практику, умеют правильно и профессионально организовать обсуждение любой сложной правовой ситуации.

Однако противники этой идеи считают, что при потере управляемости судами, в том числе и с использованием кадровых рычагов, судьи станут злоупотреблять своей независимостью и будут выносить коррупционные решения. Полагаем, что такие суждения являются ошибочными, поскольку существующая система обжалования судебных актов и система прокурорского надзора являются надежными механизмами, исключающими такие нарушения. Наоборот, появление коррупционных решений связано, в первую очередь, с тем, что их продвижение по процессуальной лестнице «крышуется» руководителями судов, которые, наряду с судебной властью, обладают еще и административной.

На наш взгляд, следует полностью освободить руководителей судебных органов от обязанности подбора и расстановки кадров. Кадровые вопросы необходимо полностью передать Высшему Судебному Совету (далее – ВСС), который должен работать не на общественных началах, а на постоянной основе, то есть некоторые члены ВСС (7 или 9) должны назначаться Президентом Республики Казахстан и работать на постоянной основе, остальные должны представлять судейское сообщество, прокуратуру, научных работников, представителей политических партий и НПО и участвовать в его работе на общественных началах. Штатные члены ВСС должны ежедневно заниматься работой по подбору, назначению, перемещению, освобождению судей, их кадровому росту, а также участвовать в проверке жалоб и заявлений на судей, работе пленарных заседаний Верховного и областных судов и т. д. Высший Судебный Совет должен стать государственным органом и взять на себя все вопросы подбора и расстановки кадров, как это предусмотрено Конституцией Республики Казахстан. Руководителей местных судов ВСС должен представлять на назначение исключительно по своей инициативе, взаимодействуя в этом вопросе с пленарным заседанием Верховного Суда и пленарными заседаниями областных судов. Конкурсы на замещение должностей председателей районных судов, председателей коллегий областных судов следует проводить с учетом мнения самих судей, а в ряде

случаев с использованием механизма тайного голосования. Например, члены Президиума Верховного Суда ранее избирались тайным голосованием самими судьями Верховного Суда, и такая процедура хорошо зарекомендовала себя. В настоящее время наблюдается полное безразличие судей при обсуждении кадровых вопросов, поскольку инициатива по выдвижению либо освобождению судей исходит от самого Председателя Верховного Суда. Полагаем, что пленарные заседания судей будут более свободны и более активны, если инициатива будет исходить не от Председателя Верховного Суда, а от ВСС.

Если раньше материально-техническим обеспечением занимался специально образованный для этих целей Комитет, который был относительно самостоятелен, то сейчас указанные функции переданы канцеляриям судов, которые по закону подчиняются непосредственно председателям соответствующих судов. Существует реальная угроза совершения судебными чиновниками коррупционных правонарушений при осуществлении хозяйственной деятельности. На них такие обязанности законом прямо не возложены, однако всем известно, что подчиненные им руководители канцелярий судов эти вопросы самостоятельно не решают. Полагаем необходимым законодательно разделить сферы влияния на хозяйственную деятельность с тем, чтобы ни у одного руководителя суда не имелась возможность «порупить» финансовыми потоками, влиять на государственные закупки, тендеры, договоры и прочее.

Повышение качества работы государственных служащих, работающих в судебных учреждениях, во многом зависит от реформирования системы управления персоналом. Ответственность за работу канцелярий судов в данное время возложена на председателей местных судов, которые разделяют ее вместе с судьями. Возложение на судейский корпус несвойственных им управленческих функций увеличивает без того чрезмерную нагрузку по отправлению правосудия. Вопросы взаимодействия судей и государственных служащих процессуальными законами не отрегулированы, хотя на практике эти отношения строятся на основе власти и подчинения. Не случайно судьи привлекаются к дисциплинарной ответственности, нередко за нарушения, допускаемые работниками аппарата.

Опыт многих других стран указывает, что судей необходимо освободить от выполнения несвойственных правосудию обязанностей, выстроив стройную систему судебного администрирования. Назрела необходимость восстановления ранее упраздненного Комитета по судебному администрированию. Вопрос, при ком он будет состоять: при Верховном Суде или при Высшем Судебном Совете, принципиальной роли не играет. Главное – придать новому ведомству больше самостоятельности. Поскольку все местные судьи назначаются Президентом, глава нового ведомства также должен назначаться им. Структура Комитета должна быть такова: Комитет, областные департаменты по судебному администрированию, администраторы местных судов. Взаимодействие новых структур с судьями должно строиться по известной формуле: Комитет отчитывается о своей работе перед пленарным заседанием Верховного Суда, областные департаменты отчитываются перед пленарным заседанием областных судов, администраторы областных, районных судов – перед собранием судей соответствующих судов. В то же время необходимо, чтобы Комитет согласовывал с Верховным Судом решение некоторых вопросов организационного плана, например, таких как образование, реорганизация, либо упразднение судов. Следует возложить на Комитет и его органы полную ответственность за состояние работы по подбору государственных служащих на должности в аппаратах судов, повышению деловой квалификации, внедрению передовых методов работы, распространению передового опыта, организации различных конкурсов на звание «Лучший по профессии» и т. д. Вся эта работа должна быть направлена на обеспечение бесперебойной, четкой, слаженной работы по обеспечению и созданию условий для работы судей по отправлению правосудия. Главное отличие предлагаемой модели от ранее существовавшей и ныне существующей состоит в том, что по предлагаемой модели Комитет осуществляет руководство работой аппаратов судов не через председателей местных судов, а через свои областные структуры и

администраторов местных судов, которые являются юридическими лицами в форме государственного учреждения.

На наш взгляд, беспочвенны опасения некоторых юристов, что предлагаемая модель судебного администрирования возвратит страну к прошлому, когда организационное и материально-техническое обеспечение судов находилось в ведении Министерства юстиции. На самом деле различия существуют, причем различия довольно существенные. Заключаются они в том, что Комитет и его органы не будут влиять на состояние отправления правосудия, проводить проверки деятельности судов и давать оценки работе конкретных судей, привлекать их к дисциплинарной ответственности и т. д.

Чтобы отчетливо представить себе указанную схему судебного администрирования, перечислим предлагаемые должностные полномочия администратора местного суда:

1) представляет судебные учреждения в государственных и иных органах по вопросам их деятельности, исключая отправление правосудия.

2) организует работу по автоматическому распределению дел и жалоб судьям, извещению и вызову в судебное заседание лиц, участвующих в деле, свидетелей, экспертов, переводчика и т. д., изготовлению протоколов судебных заседаний, направлению дел в вышестоящие судебные инстанции по апелляционным, кассационным, надзорным жалобам и протестам; своевременному обращению судебных актов к исполнению;

3) обеспечивает правильное ведение делопроизводства, судебной статистики и отчетности;

4) руководит работой по повышению деловой квалификации государственных служащих и работников по найму;

5) обеспечивает работу по соблюдению работниками аппарата местных судов государственной и трудовой дисциплины, предотвращению коррупционных правонарушений среди государственных служащих и соблюдению ими этических правил поведения;

6) организует работу по приему граждан председателем суда, другими лицами, осуществляет контроль за своевременным разрешением поступающих жалоб и заявлений;

7) обеспечивает безопасность судей при проведении судебных заседаний, устанавливает правила прохода в здание суда и залы судебного заседания, отвечает за противопожарную безопасность и санитарно-техническое состояние здания суда;

8) организует проверку жалоб и заявлений на ненадлежащее исполнение государственными служащими и другими работниками своих обязанностей, нарушение ими требований законодательства и этических правил поведения и принимает соответствующие меры реагирования;

9) отчитывается о проделанной работе перед судьями на пленарном заседании суда либо совещании судей по требованию председателя суда либо своей инициативе, но не реже одного раза в год.

На наш взгляд, одной из причин неприемлемости идеи разделения полномочий внутри суда является отсутствие ответа на вопрос «А чем же тогда будет заниматься председатель суда?» Полагаем, что законодатель должен наделить его следующими полномочиями:

1) рассматривает гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях;

2) представляет суд в вышестоящих судах, государственных и иных органах по вопросам отправления правосудия;

3) организует проведение анализов и обобщений, составление справок о работе суда по отправлению правосудия;

4) проводит семинары-совещания с судьями по изучению судебной практики, причин отмены либо изменения судебных актов, частных определений, вынесенных в адрес суда и судей, проектов нормативных постановлений Верховного Суда, а также нового законодательства;

5) обеспечивает работу по соблюдению судьями государственной и трудовой дисциплины, соблюдению Кодекса судейской этики, предотвращению коррупционных правонарушений;

6) вносит представление о назначении администратора суда;

7) организует заслушивание отчета перед судьями администратора суда о работе возглавляемого им аппарата суда;

8) направляет в вышестоящий суд сведения об исполнении судьями своих служебных обязанностей, об их деловых и моральных качествах.

Такой правовой статус председателей судов не приведет к потере их авторитета в глазах судей, так как они ценят в своих руководителях не организаторские таланты, а профессиональные и моральные качества судьи. Руководящее кресло не должно превращать председателей судов в обычных бюрократов, а наоборот, они должны рассматривать самые сложные и актуальные дела. Изменение статуса председателей судов не приведет к ослаблению дисциплины в судейских рядах, поскольку преградой этому служат судебное жюри, комиссии по судейской этике и другие институты органов судейского сообщества.

Таким образом, повышение уровня отправления правосудия прямо связано с вопросами совершенствования судебного администрирования. Следует освободить судей и руководителей судов от несвойственных правосудию обязанностей, передать кадровое обеспечение Высшему Судебному Совету, возродить Комитет по материально-техническому и организационному обеспечению судов, обеспечить самостоятельность Комитета и его органов на местах по вопросам, входящим в их компетенцию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 *Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050».*

2 *100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства // Казахстанская правда от 20.05.2015 года.*

3 *Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года.*

4 *О судах и статусе судей в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, от 20 декабря 1995 года.*

Дата поступления статьи в редакцию 23.05.2015