

УДК 342

М. С. Бейбитов,
доктор юридических наук, профессор,
директор Института правосудия
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан,
член Квалификационной комиссии
при Высшем судебном совете;
Н. А. Ходжаева,
ведущий научный сотрудник кафедры
гражданско-правовых дисциплин
Института правосудия Академии
государственного управления
при Президенте Республики Казахстан.

ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

Статья посвящена одному из политических приоритетов нашего государства – реформированию судебной системы и повышению авторитета судебной власти Республики Казахстан. В статье рассматриваются вопросы формирования судейского корпуса страны, развития демократических принципов отбора кандидатов на должность судьи, усиления требований к уровню знаний, морально-нравственным и профессиональным качествам судей. На основе зарубежного и национального опыта вносятся предложения по улучшению кадрового потенциала судейского корпуса.

Ключевые слова: реформа судебной системы, авторитет судебной власти, статус судьи, формирование судейского корпуса, принципы отбора, усиление требований к судье и кандидатам в судьи, укрепление кадрового потенциала.

Аңдатпа

Мақала біздің еліміздің саяси басымдықтарының бірі – Қазақстан Республикасының сот жүйесін реформалау мен сот билігінің беделін арттыруға арналған. Мақалада еліміздің судьялар корпусын қалыптастырудың, судья лауазымына кандидаттарды таңдаудың демократиялық қағидаларының дамуы, судьялардың білім деңгейіне, моральдық-өнегелік және кәсіби қасиеттеріне талаптарды қатаңдандыру сұрақтары қарастырылады. Шетелдік және ұлттық тәжірибелердің негізінде судьялар корпусының кадрлық әлеуетін күшейту бойынша ұсыныстар енгізіледі.

Тірек сөздер: сот жүйесінің реформасы, сот билігінің беделі, судьяның мәртебесі, судьялар корпусын қалыптастыру, таңдау қағидалары, судьялар мен судьялыққа кандидаттарға қойылатын талаптарды қатаңдандыру, кадрлық әлеуетті күшейту.

Abstract

The article deals with one of the political priorities of our State to reform the judicial system and the credibility of the judicial authorities of the Republic of Kazakhstan. The article deals with the issues of the formation of the country's judiciary, democratic principles of selection of candidates for the post of judge, increasing demands for knowledge, ethical-moral and professional qualities. On the basis of international and national experience, proposals are being made to improve the capacity of the judiciary.

Keywords: reform of the judiciary, the authority of the judiciary, the status of judges, the judiciary principles of selection, increased requirements to the judge and the judge candidates, human capacity-building.

Направленность Казахстана на формирование современной судебной системы, отвечающей международным стандартам правосудия, может быть обеспечена только при наличии высококвалифицированного состава суда. В условиях растущих требований к профессиональному и морально-нравственному облику судьи этот вопрос по-прежнему остается актуальным. Именно процессуальная фигура судьи, который вершит правосудие, стала главным объектом нового этапа судебной реформы.

Опыт зарубежных стран по организации эффективного функционирования судебных органов, аккумулированный в одобренных резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября и 13 декабря 1995 года «Основных принципах, касающихся независимости судебных органов», говорит об основных требованиях, которые должны быть предъявлены

к кандидатам в судьи: «Лица, отобранные на судебные должности, обязаны иметь высокие моральные качества и способности, а также высокую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод подбора судей должен осуществляться по объективным мотивам. При подборе судей не должно быть дискриминации в отношении данного лица, однако требование о том, чтобы кандидат на юридическую должность был гражданином соответствующей страны, не должно ни в коем случае рассматриваться в качестве дискриминационного».

Необходимо отметить, что конституционные требования к судье и кандидатам в судьи в Республике Казахстан соответствуют вышеуказанным международным стандартам. Согласно Конституции Республики Казахстан и Конституционному закону РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, судьями могут быть граждане Республики, достигшие двадцати пяти лет, имеющие высшее юридическое образование, безупречную репутацию, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет; сдавшие квалификационный экзамен, в том числе и в специализированной магистратуре; прошедшие медицинское освидетельствование и подтвердивший отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи; а также успешно прошедшие стажировку в суде и получившие положительный отзыв пленарного заседания суда (кроме лиц, окончивших обучение в специализированной магистратуре) [1].

С учетом значимости качественного подбора судейских кадров, вопросы совершенствования процедуры квалификационного отбора судей постоянно находятся в зоне внимания как судейского сообщества, так и государственно-властных органов, а равно и гражданского общества суверенного Казахстана.

Конституция Республики Казахстан 30 августа 1995 года положила начало становлению новых принципов формирования судейского корпуса. В порядке реализации положений Конституции Президентом Республики Казахстан был принят Указ «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 20 декабря 1995 года. Впервые в истории государства введено назначение судей местных судов на постоянный срок Президентом Республики Казахстан и избрание судей Верховного Суда Сенатом Парламента. На основании положений Конституции были образованы Высший Судебный Совет и Квалификационная коллегия юстиции, в задачи которых входила дача рекомендаций в отношении кандидатур на должности судей.

Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132-II, Закон РК от 11 июля 2001 года «О Квалификационной коллегии юстиции Республики Казахстан», Указ Президента «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан» от 1 сентября 2000 года, Указ Президента «О мерах по обеспечению функционирования новой системы судебного администрирования» от 12 октября 2000 года, Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении положений, предусмотренных конституционным законом Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 26 июня 2001 года № 643 законодательно закрепили конституционные основы автономности судебной системы, упорядоченности и демократизации процесса отбора кадров, заложили основу для ныне существующей системы формирования судейского корпуса.

Законодательством, на наш взгляд, была установлена вполне определенная, целенаправленная, прозрачная и достаточно демократичная процедура квалификационного отбора судей. В целях обеспечения объективности процедуры назначения на должность судьи введены нормы, устанавливающие порядок осуществления отбора кандидатов строго на конкурсной основе, а с целью наиболее полного ознакомления с личностью кандидата составлен перечень материалов, которые представлялись на конкурсное рассмотрение, при этом учитывались и результаты прохождения ими обязательной стажировки с рассмотрением ее итогов на пленарном заседании областного суда, и результаты квалификационного экзамена на должность судьи. Четко обозначались приоритеты конкурсного отбора, существенно повышались квалификационные требования к кандидатам. Кроме того, судейскому сообществу предоставлялась возможность через пленарное заседание принимать участие в отборе кандидатов на должность судьи.

Таким образом, была создана необходимая правовая основа по укреплению кадрового потенциала судебной системы.

Вместе с тем в данной системе формирования судейского корпуса все чаще проявлялись и конкретные недостатки.

Так, отбором судей занимались три органа: Высший судебный совет, Квалификационная коллегия юстиции и Министерство юстиции Республики Казахстан. Такая ситуация «распыляла» и «забюрокрачивала» решение вопроса по существу.

Прохождение стажировки кандидатом в судьи без отрыва от основной работы носило формальный характер, и как следствие, заключение пленарного заседания областного (и приравненного) суда о результатах такой стажировки не могло отразить весь спектр вопросов, подлежащих установлению в ходе стажировки: морально-нравственные, профессиональные качества и теоретическая подготовленность стажера. Заключение пленарного заседания, как правило, не обосновывало выводов судейского сообщества о возможности работы данного кандидата в качестве судьи.

Возрастающие требования к уровню знаний, морально-нравственным и профессиональным качествам судей, большое количество претендентов на должность судьи районных и приравненных к ним судов (в 2010 году – от 15 до 150 человек на одну вакансию), требовало принятия мер по повышению квалификационных требований к кандидатам в судьи.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, отмечалось, что судебная система Казахстана в целом отвечает потребностям обеспечения эффективной защиты прав и свобод граждан, охраняемых законом интересов организаций и государства, но выдвигалось требование: «Необходимы меры по дальнейшему совершенствованию порядка отбора судейских кадров, актуальными являются вопросы ужесточения квалификационных требований к кандидатам в судьи, поскольку профессионализм и высокие моральные качества судей являются основой формирования качественного судейского корпуса» [2].

Именно процессуальная фигура судьи, который вершит правосудие, стала главным объектом нового этапа правовой реформы.

В связи с потребностью принятия мер по дальнейшему совершенствованию порядка отбора судейских кадров в 2008–2010 годы в Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» были внесены поправки, которыми определена целостная система мер по усилению требовательности к профессиональным качествам судьи и повышению его ответственности за соблюдение законности при отправлении правосудия, а также принят Закон Республики Казахстан от 17 ноября 2008 года № 79-IV «О Высшем судебном совете Республики Казахстан».

В соответствии с изменениями в законодательстве Квалификационная коллегия юстиции была упразднена, а Высший судебный совет наделен дополнительными полномочиями.

Согласно законодательным нормам, Высший судебный совет является учреждением без образования юридического лица, создаваемым в целях обеспечения конституционных полномочий Президента страны по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности [3]. К полномочиям совета отнесены такие важные функции, как выработка и внесение на рассмотрение Главе государства рекомендаций и предложений по совершенствованию судебной системы и законодательства, принятие мер по улучшению качественного состава судейского корпуса, системы подготовки кадров и повышения квалификации судей, организация приема квалификационных экзаменов у граждан, изъявивших желание работать судьями, вынесение рекомендации Главе государства об освобождении судьи от должности по отрицательным мотивам и т.д. Таким образом, все вопросы по формированию и ответственность за качественный состав судейского корпуса сосредоточены в одном учреждении – Высшем судебном совете.

В настоящее время порядок отбора кандидатов на занятие вакантной должности судьи достаточно четко отработан и соответствует как требованиям отечественного законодательства, так и международным стандартам.

Согласно части 1 статьи 30 Конституционного закона РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, определяющей порядок отбора кандидатов на должность судьи, всем кандидатам «обеспечивается равное право на занятие должности независимо от происхождения, социального и имущественного по-

ложения, расовой и национальной принадлежности, пола, политических взглядов, религиозных убеждений и иных обстоятельств».

В части 2 статьи 30 вышеназванного закона указано, что «отбор кандидатов на вакантные должности судей местных и других судов осуществляется Высшим Судебным Советом на конкурсной основе из числа лиц, подавших заявление на занятие вакантных должностей» и отвечающих предъявляемым законом требованиям. По итогам конкурса Высший Судебный Совет Республики рекомендует кандидатов для назначения на должность судьи Президенту Республики Казахстан.

В части 3 статьи 30 этого же закона закреплен порядок отбора кандидатов на вакантные должности председателей районных судов, председателей и председателей коллегий областных судов, председателей судебных коллегий и судей Верховного Суда.

«Кандидатура на вакантную должность председателя районного суда рассматривается Высшим Судебным Советом по представлению Председателя Верховного Суда, внесенному им на основании решения пленарного заседания соответствующего областного суда.

Кандидатуры на вакантные должности председателей и председателей судебных коллегий областных судов, председателей судебных коллегий и судей Верховного Суда рассматриваются Высшим Судебным Советом по представлению Председателя Верховного Суда, внесенному им на основании решения пленарного заседания Верховного Суда.

Кандидат на должность председателя судебной коллегии Верховного Суда рекомендуется из числа судей Верховного Суда.

Высший Судебный Совет рекомендует кандидатов на вакантные должности председателей, председателей судебных коллегий местных и других судов, председателей судебных коллегий Верховного Суда Президенту Республики Казахстан для назначения на должности.

Кандидатура на должность Председателя Верховного Суда рассматривается Высшим Судебным Советом.

Высший Судебный Совет рекомендует кандидатов на вакантные должности Председателя, судьи Верховного Суда Президенту Республики Казахстан для представления в Сенат Парламента Республики Казахстан».

Введенные нормы закона предъявляют повышенные требования к кандидатам на занятие вакантной должности.

Так, в конкурсе для получения рекомендации Высшего судебного совета на должность судьи районного и приравненного к нему суда могут участвовать все граждане, отвечающие требованиям Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». Основными критериями отбора кандидатов на вакантные должности судей районного и приравненного к нему суда являются: высокий уровень знаний, морально-нравственные качества и безупречная репутация. При этом приоритет отдается лицам, сдавшим квалификационный экзамен в специализированной магистратуре, имеющим стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет в государственных органах, обеспечивающих деятельность судебной системы, в правоохранительных органах и адвокатуре, получивших более высокие результаты сдачи квалификационного экзамена (часть 2 статьи 16 Закона РК «О Высшем судебном совете РК»).

По-прежнему обязательным требованием для кандидата в судьи является прохождение стажировки в суде, цель которой – изучение специфики работы, приобретение необходимых практических и организаторских навыков, а также ознакомление с уровнем знаний, морально-нравственными и профессиональными качествами кандидата, что в конечном итоге позволит как судейскому сообществу, так и кандидату сделать вывод о реальной возможности его работы в качестве судьи. Но если ранее стажировка носила формальный характер и не имела должного эффекта, то с внесением изменений и дополнений в действующее законодательство стажировка в суде стала проходить на постоянной основе, что обеспечило приобретение стажерами профессионального опыта для компетентного осуществления судейских функций.

При решении вопроса о назначении на вакантные должности председателей судов и председателей судебных коллегий местных и других судов, а также всех судейских должностей в Верховном Суде, Высший судебный совет дает свою рекомендацию на замещение вакантной должности по представлению председателя Верховного Суда,

основанному на положительном заключении пленарного заседания соответствующего суда. Данные кандидатуры рассматриваются Высшим судебным советом на альтернативной основе.

Наряду с этим впервые на законодательном уровне сформулированы критерии, которые должны учитываться советом при проведении отбора на различные категории судебных должностей. Так, для занятия вакантной должности судьи областного и приравненного к нему суда учитываются стаж работы в должности судьи, безупречная репутация и качество отправления правосудия, стаж работы в государственных, правоохранительных и иных государственных органах, обеспечивающих деятельность судебной системы, в адвокатуре, наличие ученой степени или ученого звания (часть 3 статьи 16 Закона РК «О Высшем судебном совете РК»); для назначения на должности председателей судебных коллегий и судей Верховного Суда, председателей, председателей судебных коллегий местных и других судов, помимо вышеперечисленных критериев, рекомендация выносится с учетом организаторских способностей кандидата и показателей качества отправления правосудия; для получения рекомендации Совета на должности председателя суда и председателя судебной коллегии областного и приравненного к нему суда – имеющие стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет или стаж работы судьей не менее 5 лет; для получения рекомендации на должность судьи Верховного Суда – имеющие стаж работы по юридической профессии не менее 20 лет или стаж работы судьей не менее 10 лет; для получения рекомендации на должность председателей судебных коллегий Верховного Суда – рассматривается кандидатура только из числа судей Верховного Суда (статья 18 Закона РК «О Высшем судебном совете РК»).

Понятно, что такие особенности отбора обусловлены статусом судебных должностей.

Повышение законодательных требований к кадровому отбору судей должно явиться заслоном от непрофессионализма, нечестности и предвзятости при отправлении правосудия, способствовать искоренению фактов коррупции в судебной системе.

Принятие нового закона позволит улучшить правовую основу системы отбора квалифицированных судебных кадров, повысить и укрепить авторитет судебной власти в стране, обеспечить гарантии независимости и неприкосновенности судей. В конечном итоге все это послужит реальному обеспечению защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

За истекшие годы в Казахстане многое сделано по улучшению правовой основы системы отбора квалифицированных судебных кадров, повышения и укрепления авторитета судебной власти в стране. И, тем не менее, стоит согласиться с бывшим председателем Верховного Суда Алимбековым М. Т., который сказал в своем выступлении на V съезде судей Республики Казахстан: «Вместе с тем мы не застрахованы от попадания в нашу систему случайных людей, которые дискредитируют высокое звание судьи и своими действиями, поведением наносят непоправимый урон имиджу всей судебной системы. Об этом свидетельствуют результаты работы дисциплинарно-квалификационных коллегий, комиссий по судейской этике и судебного жюри, а также имеющие место факты привлечения судей к уголовной ответственности». И далее: «Судейское сообщество и далее будет жестко пресекать любые факты коррупционных проявлений в судейской среде, решительно избавляться от неквалифицированных кадров и тех, кто не соответствует высоким требованиям. Об этом свидетельствуют судебные приговоры последнего времени, когда за получение взятки мы назначали судьям срок лишения свободы в десять лет и выше этого» [4].

Практика показывает, что и сегодня механизм формирования судейского корпуса не является идеальным и требует совершенствования. На наш взгляд, следовало бы рассмотреть ряд конкретных предложений и возможностей.

Во-первых, не секрет, что профессиональная подготовка вновь назначенных судей не отвечает потребностям судебной системы. Выпускники магистратуры Института правосудия, единственной специализированной магистратуры в стране, оправдали возлагаемые на них надежды и достойно оценены судейским сообществом. Количество магистров, назначенных на должность судьи, растет из года в год, поступают отзывы об их высокой подготовленности и адаптированности к работе судьей. В соответствии с наработанной мировой практикой отбор кандидатов в судьи целесообразно осуществлять только лишь из числа

выпускников Института правосудия. Таким образом, например, происходит формирование судейского состава во Франции. Претендовать на должность судьи можно только после обучения в *Ecole Nationale de la Magistrature* (ENM) – Национальной школы магистратуры.

Во-вторых, для качественного отбора кандидатов в судьи предлагается усилить роль общественности в процедуре отбора судей. Рекомендуется шире использовать существующую практику размещения сведений о кандидатах в судьи в региональных периодических печатных изданиях. Можно было предварительно обсуждать запрашиваемые служебные характеристики по месту работы кандидатов в трудовых коллективах, что обеспечило бы участие в процедуре отбора на должность судьи более широкого круга граждан. Прямое участие общественности будет способствовать объективному, всестороннему изучению качеств, характеризующих личность кандидата на должность судьи.

В-третьих, в целях более тщательного изучения личности претендента на должность судьи и недопущения в судейский корпус лиц профессионально непригодных и с низкими морально-нравственными качествами предлагается проведение на стадии зачисления кандидатом на должность судьи усиленной специальной проверки с использованием возможностей оперативных служб. Кроме того, необходимо исключить формальность в прохождении медицинского освидетельствования на предмет годности к работе в качестве судьи, включая экспертное психологическое заключение, по аналогии с заключением при прохождении военно-врачебной комиссии, когда специалисты дают подробную психологическую характеристику личности кандидата.

Эти меры будут способствовать повышению уровня подготовленности кандидатов в судьи, выявлению их личностных морально-нравственных качеств, этических принципов поведения, психологического портрета, что позволит сделать наиболее вероятностный вывод о целесообразности судебной карьеры претендента.

ЛИТЕРАТУРА

1 Конституция Республики Казахстан, часть 3 статьи 79; Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, статьи 28, 29, 29-1.

2 Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, пункт 3.2.

3 Закон Республики Казахстан от 17 ноября 2008 года № 79-IV «О Высшем судебном совете Республики Казахстан».

4 Выступление Алимбекова М. Т. на V съезде судей Республики Казахстан. Материалы V съезда судей Республики Казахстан.

Дата поступления статьи в редакцию: 12 сентября 2013 г.