

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

2021



**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ
ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ
КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ
ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН**

**РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ
СИСТЕМЫ**

**Алматы
2021**



Данная публикация выпущена в рамках проекта «Совместное пространство демократических практик для общественных инициатив: продвижение гражданского участия в принятии решений по развитию демократических политических практик и механизмов» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда. Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

I. КРАТКИЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ НА 2010–2020 ГОДЫ

1. Концепция правовой политики на 2010–2020 годы исходила из соответствия судебной системы Казахстана потребностям обеспечения эффективной судебной защиты с потенциалом для последующего планомерного развития. Развитие судебной системы виделось по таким направлениям:

- *углубление специализации судов и судей, в том числе развитие ювенальных судов, создание специализированных судов по рассмотрению уголовных дел, опционально — образование налоговых и других специализированных судов;*
- *создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции;*
- *исключение дублирования функций различными судебными инстанциями;*
- *расширение пределов судебного контроля в досудебном производстве;*
- *развитие системы третейских и арбитражных судов;*
- *повышение уровня открытости и прозрачности судебной системы, в частности, путем предоставления более широкого доступа населения к информации о деятельности судов;*
- *внедрение современных средств фиксации судебной информации с целью способствовать реализации принципа состязательности в судопроизводстве; планомерная информатизация судебной системы;*
- *совершенствование порядка отбора судейских кадров, ужесточение квалификационных требований к кандидатам в судьи (профессионализм и высокие моральные качества); строгий контроль со стороны самого судейского сообщества за соблюдением судьями требований кодекса судейской этики, адекватное и незамедлительное реагирование на все допускаемые нарушения;*
- *полноценное финансирование судов и обеспечение судей жильем, повышение уровня социальной защищенности судей и материально-технического обеспечения судов с учетом финансовых возможностей государства;*
- *внедрение института частных судебных исполнителей наряду с государственным судебным исполнением (смешанная модель исполнения судебных решений);*
- *усиление ответственности за уклонение от исполнения решения суда, расширение применения ограничительных мер в отношении должников, усиление процессуального судебного контроля за исполнительным производством.*

В соответствии с этими направлениями отметим самые важные достижения последнего десятилетия, подтверждающие почти полное выполнение планов по развитию судебной системы, зафиксированных в Концепции правовой политики на 2010–2020 годы. Особенно следует отметить программу модернизации правосудия «Семь камней правосудия», инициированную Верховным Судом в 2018 году. Она стала хорошим примером внедрения инноваций путем реализации семи отдельных, но взаимосвязанных проектов, и была драйвером позитивных изменений последних трех лет.

2. Казахстан усилил специализацию судов и начал внедрять специализированные механизмы административной юстиции. С 2010 года по результатам эксперимента построена система судов по делам несовершеннолетних; созданы специализированные суды в сфере уголовного права — по уголовным делам и следственные суды; а в 2021 году созданы административные суды как суды административной юстиции, а предыдущие административные суды получили название, соответствующее их юрисдикции, — по делам об административных правонарушениях. По инвестиционным спорам специализированными судами считаются экономический и административный суды города Нур-Султана.

В настоящее время в Казахстане функционируют 411 судов:

- 392 суда первого уровня (районные суды и приравненные), в том числе специализированные суды:
- 17 экономических судов;
- 20 судов по делам несовершеннолетних;
- 18 судов по уголовным делам, включая один военный;
- 17 следственных судов;
- 27 судов по делам об административных правонарушениях;
- 21 административный суд;
- 5 военных судов гарнизонов;
- 18 судов второго уровня (областные и приравненные к ним, Военный суд);
- 1 суд третьего уровня — Верховный Суд.

Таким образом, в Казахстане треть судов первого уровня (34%) являются специализированными. Для сравнения, в среднем по странам Совета Европы специализированными судами являются 17% судов первой инстанции.

В судах второго и третьего уровней в Казахстане внедрена специализация судей по коллегиям в соответствии с видами судопроизводства. Также могут образовываться специализированные составы судей.

3. Казахстан перешел к трехинстанционной судебной системе, частично исключив дублирование функций различными судебными инстанциями. В 2015–2016 годах инстанционная структура судов была упрощена, что способствовало более быстрому получению окончательного судебного решения и внесению определенности в правоотношения. Если раньше судебное дело могло пройти пять инстанций (первая — на районном уровне, апелляционная, кассационная — на областном уровне и две надзорных — на уровне Верховного Суда), то после реформы осталось, по общему правилу, три процессуальные инстанции — первая (районные и приравненные суды), апелляционная (областные и приравненные суды), кассационная (Верховный Суд). Но эта идея не полностью имплементирована в законодательство, поскольку в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве предусмотрена возможность в некоторых случаях повторного кассационного пересмотра судебных решений по протесту Генерального прокурора или Председателя Верховного Суда.

4. На протяжении последнего десятилетия Казахстан полностью обновил процессуальное законодательство. Новые Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс об

административных правонарушениях (с процессуальной частью) приняты в 2014 году, Гражданский процессуальный кодекс — в 2015 году. Абсолютно новый Административный процедурно-процессуальный кодекс, регулирующий, кроме судебного процесса по публично-правовым спорам, также процедуру в административных органах, принят в 2020 году. Последний кодекс создал процессуально-правовую основу для функционирования административной юстиции.

5. Достижением в уголовном процессе является введение в 2015 году института следственного судьи и расширение судебного контроля в досудебном производстве.

Следственный судья санкционирует содержание под стражей, применение залога, домашнего ареста, временного отстранения от должности, негласные следственные действия, некоторые следственные действия (осмотр, обыск, выемка, личный обыск, принудительное освидетельствование); рассматривает жалобы на действия дознавателя, органа дознания, следователя и прокурора, депонирует в ходе досудебного производства показания потерпевшего и свидетеля и др.

Другим позитивным изменением в сфере уголовной юстиции можно считать практическое развитие состязательности, в частности, увеличение доли оправдательных приговоров, расширение, хоть и незначительное, компетенции суда присяжных.

6. Стремительная информатизация судебной системы, с одной стороны, упрощает управление судебными делами в судах, с другой стороны, предоставляет пользователям услуг дополнительные сервисы.

В судах внедрена единая информационно-аналитическая система, интегрированная с информационными программами государственными органами и организациями. Кроме того, поддерживаемый этой системой сервис «Судебный кабинет» предоставляет сторонам возможность дистанционной коммуникации с судом. Распределение дел автоматизировано. Судебные заседания сопровождаются аудиовидеофиксацией. Создан открытый для интернет-пользователей банк судебных актов. Постепенно внедряются системы безбумажного документооборота. В рамках проекта «SMART COT» развивается электронное правосудие.

Судебная система Казахстана оказалась в выгодном положении перед лицом пандемии COVID-19 и смогла обеспечить онлайн-рассмотрение большинства судебных дел с использованием средств видеоконференцсвязи, не рискуя здоровьем работников суда и участников процесса. В то же время нельзя игнорировать и недостатки дистанционного рассмотрения дел на современном этапе: судебные пользователи сообщали о не всегда надлежащем качестве связи, отсутствии доступа к материалам дела, трудностях с фиксацией судебных заседаний, необеспечении фундаментального принципа публичности судебных заседаний, пренебрежении в связи с этим процессуальными правами участников процесса со стороны суда.

7. Для повышения уровня открытости и прозрачности судебной системы поддерживается портал судебных органов с сайтами судов со стандартизированной информацией.

Предоставляется статистическая информация. В судах функционируют пресс-службы (с 2020 года координируют деятельность через центр коммуникаций). Созданы аккаунты судов в социальных сетях, которые, кроме информирования, используются для оперативного ответа на запросы пользователей, в частности о состоянии судебных дел. Некоторые судьи также коммуницируют с обществом посредством соцсетей. Для информирования граждан используется call-центр Верховного Суда. Создаются также просветительские телепроекты.

В рамках проекта Верховного Суда «Качественный результат» структура судебных решений первой инстанции стала более четкой и понятной (пока это нововведение не охватило суды высших инстанций). Судьи должны устно разъяснять судебные решения.

8. Повысились квалификационные требования к судьям и усложнился порядок отбора судейских кадров. Минимальный возраст для судьи был поднят с 25 до 30 лет, а стаж работы по юридической профессии — с 2 до 5 лет. Для судей областных судов и Верховного Суда юридический стаж должен составлять соответственно не менее 15 и 20 лет либо судейский стаж 5 или 10 лет (для Верховного Суда, в том числе 5 лет на должности судьи областного суда). Также требуются высокие морально-нравственные качества и безупречная репутация.

Для назначения судьей кандидат обязан сдать квалификационный экзамен и пройти стажировку (кроме выпускников магистратуры в Академии правосудия). Испытание для допуска к занятию судейской должности существенно усложнено и включает всестороннее изучение кандидатов. В определенных законом случаях учитывается мнение действующих судей, а также советов по взаимодействию с судами (общественность). Эти новшества привели к заметному уменьшению процента тех кандидатов, которые способны успешно пройти испытания. Несмотря на это, судейская должность считается привлекательной, и количество тех, кто желает занять должность судьи, постоянно увеличивается.

Отбор кандидатов на вакантные судейские должности производится Высшим Судебным Советом на конкурсных основаниях (оценка осуществляется путем голосования), но Президент Республики Казахстан вправе внести в Сенат Парламента представление об избрании кандидата на должность судьи Верховного Суда во внеконкурсном порядке. Высший Судебный Совет состоит из Председателя и других лиц, назначаемых Президентом Республики Казахстан на три года. Судьи составляют не менее половины членов Совета. По должности в состав Высшего Судебного Совета входят Председатель Верховного Суда, Генеральный прокурор, Министр юстиции, руководитель уполномоченного органа по делам государственной службы, председатели соответствующих постоянных комитетов Сената и Мажилиса Парламента. В состав Совета могут быть назначены и другие лица, в том числе ученые-юристы, адвокаты, иностранные эксперты, представители юридической общественности.

9. Судейское сообщество имеет инструменты контроля за поддержанием судьями надлежащего уровня квалификации и соблюдением судьями судейской этики. Судьи с судейским стажем до 20 лет на регулярной основе проходят оценку профессиональной деятельности по показателям качества отправления правосудия, соблюдения норм судейской этики и трудовой дисциплины в Комиссии по качеству правосудия при Верховном Суде (состоит исключительно из действующих судей и судей в отставке, назначенных расширенным пленарным заседанием Верховного Суда). Негативным результатом оценки может быть признание судьи не соответствующим должности, перевод на другую специализацию.

За последние три года существенно увеличилось количество случаев привлечения судей к дисциплинарной и уголовной ответственности. Судебное жюри, рассматривающее дисциплинарные дела в отношении судей, введено в структуру Высшего Судебного Совета. Жюри состоит из шести судей, а также — с правом совещательного голоса — представителей общественности и одного члена Высшего Судебного Совета из числа судей. Также функционируют комиссии по судейской этике как самоуправленческие организации в рамках Союза судей, они имеют полномочие инициировать рассмотрение дисциплинарного дела в Судебном жюри в отношении судьи, который нарушил правила судейской этики.

10. Финансирование судов осуществляется на уровне, заметно меньшем, чем в европейских странах. Отчет Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ) 2020 года (использовались данные 2018 года)¹ показал, что расходы государственного

¹ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2020 Evaluation cycle (2018 data), European Commission for the Efficiency of Justice. URL: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

бюджета Казахстана на систему правосудия самые меньшие — как в расчете от ВВП, так и в расчете на душу населения, сравнительно со всеми странами Совета Европы. При этом 81% бюджета судов покрывается за счет государственной пошлины², тогда как в среднем по странам Совета Европы — только 20% бюджета судов покрывают поступления от судебного сбора.

На суды в Казахстане расходуется 4,5 евро на душу населения, тогда как в среднем по странам Совета Европы 40,79 евро. При этом наблюдается нехарактерный для большинства стран Европы большой крен в сторону финансирования прокуратуры — на нее расходуется почти столько же, как и на суды, — 3,3 евро на душу населения, тогда как на гарантированную государством юридическую помощь предусмотрено лишь 0,3 евро. Важно заметить, что нагрузка на прокуратуру в Казахстане по уголовным делам в расчете на 100 жителей намного меньше, чем в европейских странах, что может свидетельствовать о том, что прокуратура выполняет слишком много функций за пределами уголовной юстиции.

Начальная заработная плата судьи в Казахстане в 2018 году составляла 7 680 евро в год (самый низкий показатель по сравнению с другими странами Совета Европы), а средняя заработная плата судьи Верховного Суда — 33 600 евро в год (не самый низкий показатель — ниже в Албании, Армении, Азербайджане и Сербии).

Хотя следует учесть, что, по данным Верховного Суда, по сравнению с 2018 годом в 2020-м бюджет судебной власти в Казахстане увеличился почти вдвое (в национальной валюте) и ситуация с заработной платой судей немного улучшилась. Но все же судебная власть в Казахстане пребывает в уязвимом положении в плане финансирования по сравнению с европейскими странами.

11. Альтернативные способы разрешения юридических споров получили развитие на уровне законодательства и практики. В 2011 году принят Закон «О медиации» (регулирует разрешение споров с участием посредника как в суде, так и вне суда), в 2016 году — Закон «Об арбитраже» (объединил в себе законы о третейских судах и о международном арбитраже, законодатель отказался от разграничения регулирования внутренних третейских судов и международного арбитража). В соответствии с конституционным законом 2015 года в рамках Международного финансового центра «Астана» с 2018 года действуют Суд Центра (применяет общее английское право, судьями являются британские судьи и адвокаты) и Международный арбитражный центр.

Гражданский процессуальный кодекс и Административный процедурно-процессуальный кодекс предусматривают такие примирительные процедуры, как медиация (в том числе судебная, которую осуществляет судья), а также партисипативная процедура (урегулирование спора сторонами без судьи путем переговоров, с возможным содействием адвокатов). По инициативе Верховного Суда реализуется проект «Судья-примиритель». В то же время высказывается мнение, что обязательное изучение материалов дела судьей-медиатором затягивает время разрешения дел с отсутствием перспективы примирения.

Существенно упало количество дел, разрешаемых в судах, — с 3,3 млн в 2019 году до 1,3 млн в 2020 году. Видимо, одним из объяснений такой ситуации является то, что суды стали массово возвращать иски, особенно по договорным спорам, часто со ссылкой на несоблюдение порядка досудебного или внесудебного урегулирования спора. В то же время, если уменьшение нагрузки на суды является искусственным, без реальных на то оснований, это может свидетельствовать о необоснованном ограничении доступа к правосудию.

² У нас нет уверенности, что к расчету принималась именно пошлина, уплаченная только за обращение в суд (как это рассчитывают другие страны), а не уплаченная за другие государственные услуги. Если же в Казахстане во внимание принимались все поступления от государственного сбора, тогда эта цифра не может быть применена для сравнения.

12. С 2010 года в Казахстане развивается смешанная — государственно-частная — система исполнения судебных решений. Исключительно государственная деятельность по принудительному исполнению судебных решений была демополизована. При этом за последние пять лет в Казахстане увеличилось количество частных судебных исполнителей в пять раз и сейчас составляет более 2 тыс. частных судебных исполнителей. Для сравнения: государственных исполнителей осталось чуть более 400.

Но в то же время, по данным рейтинга Doing Business³ в разделе «Обеспечение исполнения контрактов», в 2020 году длительность исполнения судебного решения в Казахстане составляла 220 дней — это один из худших показателей по региону Европа и Центральная Азия и ниже среднемирового уровня (192 дня). Причины такого низкого показателя требуют дополнительного исследования.

13. В глобальных рейтингах, измеряющих различные аспекты верховенства права, Казахстан занимает средний сегмент в мировом раскладе, а по параметрам, касающимся эффективности судебной системы, высший сегмент. По Индексу верховенства права Всемирного проекта по правосудию (WJP Rule of Law Index)⁴ в 2020 году Казахстан получил общий балл 0,52/1, заняв 62-ю позицию среди 128 исследуемых стран мира и 4-ю позицию по региону Восточная Европа и Центральная Азия. Если взять отдельные показатели, то по показателю «Отсутствие коррупции» Казахстан на 57-м месте в мировом рейтинге (3-е место по региону), гражданское судопроизводство — 40-е место в мировом рейтинге (1-е место по региону), уголовное судопроизводство — 58-е место в мировом рейтинге (5-е место по региону).

По рейтингу Doing Business Казахстан занял в 2020 году 64-ю позицию среди 190 стран с 79,6 балла из 100. По индикатору «Обеспечение исполнения контрактов» Казахстан на 4-м месте среди 190 стран с 81,3 балла из 100. Это самый лучший показатель по Европе и Центральной Азии. При этом Индекс качества судопроизводства (внедрение хороших практик в судебной системе в четырех областях: структура судебной системы и судебных процедур, эффективность рассмотрения судебных дел, уровень автоматизации работы судебных органов, альтернативные методы разрешения споров) в Казахстане составил 16 баллов из 18.

В Глобальном индексе конкурентоспособности 2019 года Всемирного экономического форума⁵ по индикатору «Независимость судебной системы» Казахстан занимает 71-е место из 141 с 48,6 балла из 100, по индикатору «Эффективность законодательной базы при разрешении споров» — 56-е место из 141 с 50,9 балла из 100, по индикатору «Случаи коррупции» — 107-е место из 141 с 31 баллом из 100.

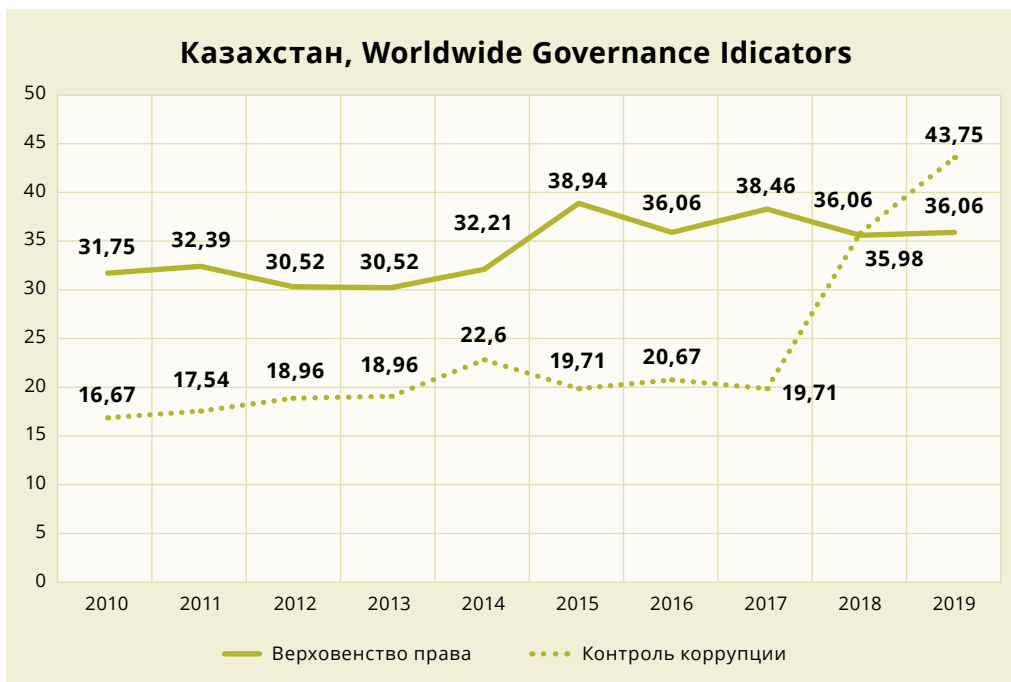
14. В целом реформы последних десяти лет дали возможность Казахстану достичь прогресса в укреплении верховенства права и противодействии коррупции. По результатам мониторинга Всемирного банка в рейтинге Всемирные индикаторы управления (Worldwide Governance Indicators)⁶ в 2019 году Казахстан по индикатору «Верховенство права» получил показатель 36,06 по 100-балльной шкале (в 2010 году — 31,75), а по индикатору «Контроль коррупции» — 43,75 (в 2010 году — 16,67). По этим показателям в 2019 году Казахстан опередил все государства, с которыми существуют общие границы (кроме индикатора «Верховенство права», по которому лучше показатель лишь в Китае).

³ Doing Business. URL: <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness>.

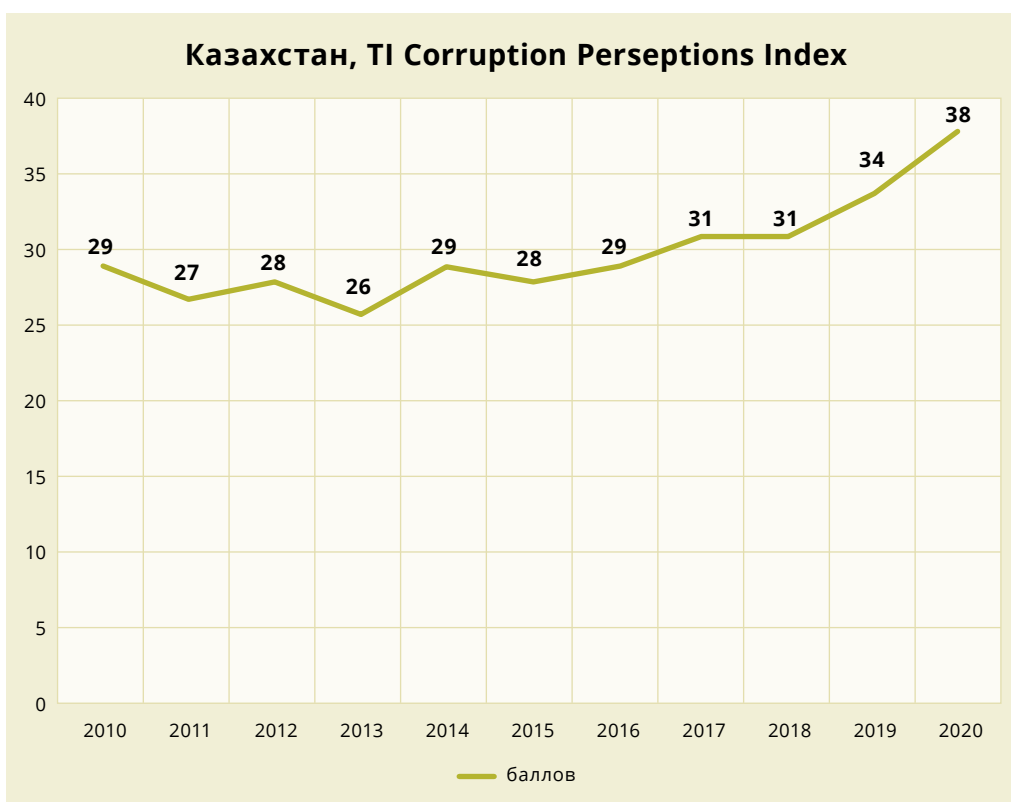
⁴ The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

⁵ The World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

⁶ Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.



По Индексу восприятия коррупции от Трансперенси-Интернешнл (TI Corruption Perceptions Index⁷) в 2020 году Казахстан занял 94-ю позицию в рейтинге 180 государств, имея 38 баллов из 100 (в 2010 было 29 баллов). По этому индексу Казахстан также опередил своих соседей, кроме Китая (78-я позиция в рейтинге).



⁷ TI Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi>.

II. КРИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ПРОЕКТА НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 ГОДА

В проекте новой Концепции правовой политики целесообразно предоставить видение того, как будет выглядеть в Казахстане система, обеспечивающая право на справедливый суд, через 10 лет (желаемый результат) и как этого достичь. Задания, определенные в Концепции, должны реагировать на современные проблемы системы правосудия, лучшие мировые тренды, а также могут упоминать об инновациях, которые пока не имеют аналогов, но предпосылки для их создания уже существуют.

Что касается проблем, то на данный момент не являются сильными сторонами системы правосудия в Казахстане:

- *ситуация с независимостью судов и судей и подотчетностью их обществу;*
- *гегемония прокуратуры в системе правосудия (в частности, осуществление надзора за судебными актами);*
- *профессионализм судей, качество юридического образования и специальной подготовки судей;*
- *нагрузка на суды и качество судебных сервисов;*
- *уровень финансирования судов и судей;*
- *длительный процесс исполнения судебных решений.*

Проект Концепции правовой политики на 2021–2030 годы предлагает частичные меры для решения отдельных проблем системы правосудия, которые, как видится, могут быть применены в краткосрочной перспективе.

Что касается подотчетности судей, то проект Концепции предусматривает расширение участия общественности в процессе тестирования кандидатов на должности судей, а также конкретизацию основания грубого нарушения законности при рассмотрении судебных дел для более объективного применения дисциплинарных мер к судьям.

По нашему мнению, желательно усилить роль гражданского общества в решении вопросов не только отбора судей, но и продвижения судей по службе, а также привлечения их к дисциплинарной ответственности. Такая роль не должна ограничиваться исключительно предоставлением рекомендаций. Включение представителей гражданского общества в состав Высшего Судебного Совета, других кадровых и дисциплинарных органов с правом решающего, а не совещательного голоса может быть хорошим решением в целях укрепления подотчетности судей обществу. Другой вариант — в случаях отклонения обоснованных рекомендаций институций гражданского общества органами судейского управления такие решения должны мотивироваться и приниматься этими органами квалифицированным большинством, если не единогласно.

Привлечение авторитетных международных экспертов может повысить стандарты деятельности и качество решений органов судейского управления, а также содействовать доверию к судебной системе со стороны инвесторов.

При этом очень важной составляющей справедливого решения кадровых вопросов является всесторонняя информация о судьбе. Судья должен подробно декларировать имущественное

состояние своей семьи; родственные связи с представителями судебной системы, прокуратуры, адвокатуры, органов государственной власти (для предотвращения конфликта интересов). Обязанность доказать законность происхождения ценного имущества, которым пользуется семья судьи, должна возлагаться на самого судью.

Считаем, что конкретизация оснований дисциплинарной ответственности судей должна содействовать не только подотчетности, но и укреплению независимости судей, поскольку четкость закона будет препятствовать необоснованному их привлечению к дисциплинарной ответственности.

Для повышения профессионализма судей в проекте Концепции предлагается усовершенствовать систему подбора и продвижения кадров с учетом цифровизации, в частности, процедуры квалификационного экзамена для кандидатов в судьи, механизмы конкурсного отбора судей, порядок формирования кадрового резерва на судейские должности. Хотя проект и не конкретизирует содержание ожидаемых изменений, разработка объективных показателей и методологии их расчета для определения результатов отбора и продвижения судей может содействовать прозрачности принятия кадровых решений.

Также проект Концепции содержит такое положение: «В перспективе основным вектором модернизации системы отбора и продвижения судей должен стать планомерный отход от исключительно рекрутинга судейских кадров в сторону обеспечения более полного использования всех компонентов системы HR-менеджмента в деятельности Высшего Судебного Совета». Содержание этого положения не является понятным и, видимо, требует дополнительного разъяснения либо переформулировки.

Концепция не уделяет должного внимания специальной подготовке судей. Она должна применяться к отобраным кандидатам в судьи и для повышения квалификации судей. Предоставление магистерского образования в Академии правосудия, как видится, не является удачным решением в силу сравнительно небольшого процента тех, кто его получил и стал работать судьей. Кроме того, оно не должно быть альтернативой стажировке кандидатов. Судье, который желает усовершенствовать свои знания и навыки, следует предоставить право выбора тренингов в рамках обязательных кредитов, зависящих от стажа судей. Академия правосудия может на основании конкурса отбирать поставщиков таких тренингов, привлекая к повышению квалификации прокуроров, адвокатов, судебных экспертов, психологов, IT-специалистов, в том числе предлагая междисциплинарные тренинги, объединяющие разные сферы знаний и практики.

Для уменьшения нагрузки на суды и улучшения качества судебных сервисов проект Концепции делает ставку на дальнейшее развитие электронного судопроизводства. В частности, предлагается внедрить искусственный интеллект для поиска судебных актов и прогнозирования исхода судебных дел, а также ввести «экстерриториальную подсудность».

Развитие электронного судопроизводства — это шаг к более оперативному и менее ресурсозатратному правосудию. При этом следует учитывать все возможные риски⁸ для применения электронного правосудия, чтобы развитие его инструментов осуществлялось без ущерба для соблюдения всех гарантий права на справедливый суд — публичности судебного разбирательства, права задержанного, подозреваемого или обвиняемого предстать перед судом, права на конфиденциальность разговоров с защитником и др.

⁸ Подробно о рисках применения электронного, в частности дистанционного правосудия, см. The functioning of courts in the Covid-19 pandemic PRIMER. OSCE ODIHR. October 2020, p. 23–28. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/469170.pdf>.

Идея «экстерриториальной подсудности» заслуживает поддержки, поскольку ее внедрение позволит распределять дела между судами в автоматизированном режиме с учетом их нагрузки. Но такой механизм должен применяться в случаях, когда стороны согласны на рассмотрение их дела без их персонального участия или с проведением судебных заседаний в формате аудио- и видеосвязи. В некоторых категориях несложных дел закон может по умолчанию предусматривать электронную форму производства.

Инструмент прогнозирования судебного решения на основании «умного» контекстного поиска в базе судебных решений может быть полезным как для участников процесса, так и для судей. Потенциальные стороны смогут отказаться от предъявления заведомо проигрышных иска или жалобы и таким образом не будут создавать лишнюю нагрузку на суд. В то же время такой аналитический инструмент поможет судье быстро подобрать релевантную судебную практику. Но такое IT-решение должно восприниматься исключительно как вспомогательный инструмент, а не обязательный к применению. Ведь судебная практика должна иметь возможность развиваться. Возможность отступления суда от юридических позиций высших судов должна признаваться, хотя такой шаг должен быть обоснованным.

Что касается дальнейшей специализации судов (тоже предусмотрена проектом Концепции), то это не должно быть самоцелью. Специализация содействует лучшему качеству разрешения дел, но усложняет для пользователей процедуру определения надлежащего суда, создает предпосылки для возникновения споров о подсудности. Чтобы упростить эту процедуру, целесообразно внедрить правило «одного окна» — заявление можно подать в любой суд, который определит его подсудность, не возвращая иск или жалобу заявителю. Также будущий функционал «Судебного кабинета» может предоставлять автоматизированную помощь в определении суда, которому подсудно дело.

Повышение эффективности судебной системы — правильное направление для развития. Но следует обратить внимание на тот факт, что, по данным Европейской комиссии по эффективности правосудия (СЕРЕJ), количество судей (13 на 100 тыс. жителей) и работников судов (44 на 100 тыс. жителей) в Казахстане меньше, чем в среднем по Европе (соответственно 18 и 61 на 100 тыс. жителей). Желательно разработать и применять на практике обоснованную методику для определения количества судей и работников судов, необходимого для качественного исполнения их задач.

Должное внимание следует обратить и на предоставление суду возможности эффективно противодействовать злоупотреблениям процессуальными правами, как это предусматривает проект Концепции. Суд должен оставаться эффективным в случаях использования сторонами процессуальных прав с ненадлежащей целью, например, для затягивания процесса, создания ситуации процессуальной диверсии. В то же время важно предотвратить злоупотребление самими судьями новым процессуальным инструментарием.

Повышению уровня финансирования судебной системы должно способствовать определение в республиканском бюджете фиксированного процента от общих расходов на обеспечение деятельности судебной системы, как предлагает проект Концепции. Такой подход хоть и не является объективным способом определения потребностей судебной власти в финансировании, но установление обоснованного минимального процента от финансирования всех органов государственной власти на данном этапе позволит преодолеть существующую финансовую зависимость судов от решений органов исполнительной и законодательной власти.

Важно также обратить внимание на несоразмерно большое финансирование прокуратуры, функционал которой существенно выходит за рамки сферы уголовной юстиции и вряд ли является обоснованным в демократическом государстве. Прокуратура не должна дублировать систему предоставления юридической помощи со стороны адвокатов за счет

государства. Сокращение присутствия прокуратуры в неуголовных видах судопроизводства, лишение полномочий по предоставлению судам заключений правового характера и по надзору за судебными решениями может создать резерв для более обоснованного финансирования судебной власти и системы гарантированной государством юридической помощи.

Что касается материальных гарантий деятельности судьи, то размер судейского вознаграждения должен стать более адекватным и гарантироваться на уровне закона. Социальный пакет (жилье за счет государства, льготы, преимущества) лучше монетизировать и включить в размер судейского вознаграждения. Ведь внешне наличие у судей таких льгот при сравнительно большом размере заработной платы выглядит как нарушение принципа равенства всех перед законом.

Проект Концепции содержит несколько мер, причины и содержание которых требуют дополнительной конкретизации. Например, положения о необходимости продолжения модернизации судебной экспертизы и институционального укрепления юридических служб являются слишком размытыми, а проблемы, которые стоит разрешить путем таких мер, непонятны.

Некоторые из самых важных вызовов для современной системы правосудия Казахстана остались незамеченными в проекте Концепции. Например, проблемы судейской независимости (как внешней, так и внутренней), преобладающей роли прокуратуры в правосудии, проблемы исполнения судебных решений не нашли признания и адекватного разрешения в проекте Концепции.

Ожидаемым результатом реализации проекта Концепции указано достижение определенных показателей в мировых рейтингах и индексах (Индекс эффективности государственного управления Всемирного банка, Индекс верховенства права World Justice Project, Индекс восприятия коррупции Transparency International, Глобальный индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума и др.). При разработке государственной политики действительно имеет смысл учитывать показатели и методологию составления такого рода рейтингов, поскольку это может стимулировать позитивные изменения и ощущение роста в процессе реализации такой политики. Но следует понимать, что улучшение места в рейтингах является лишь возможным способом измерения прогресса, а не самим результатом. Тем более что такие рейтинги имеют ограниченные показатели измерения. Для измерения прогресса могут использоваться и другие способы — социологические исследования, статистика и т.д.

А результат реализации Концепции правовой политики можно определить как достижение качественных изменений, например, построение такой судебной системы, которой доверяют люди и бизнес и которая обеспечивает ощущение справедливости и защищенности.

Анализ достижений в развитии системы правосудия, а также критический взгляд на официальный проект Концепции правовой политики до 2030 года дают возможность усовершенствовать соответствующий раздел проекта Концепции. Предложения по улучшению проекта изложены в виде альтернативной редакции соответствующего раздела проекта Концепции.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 ГОДА

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

Состояние на 2021 год

Правовые реформы последних десяти лет дали возможность Казахстану достичь прогресса в укреплении верховенства права и противодействии коррупции. В глобальных рейтингах, измеряющих различные аспекты верховенства права, Казахстан улучшил позиции и по параметрам, касающимся эффективности судебной системы, занимает высший сегмент, но по другим параметрам — средний сегмент.

Углублена специализация судов и началось внедрение специализированных механизмов административной юстиции. На протяжении последнего десятилетия полностью обновлено процессуальное законодательство. Казахстан внедрил систему апелляционного и кассационного пересмотра судебных решений, почти отказавшись от многоступенчатого постсоветского механизма обжалования и опротестования судебных решений. Развита инструменты внесудебного разрешения правовых споров. Медиация активно внедряется и в практику судов. Развивается смешанная — государственно-частная — система исполнения судебных решений.

Достижением в уголовном процессе является введение в 2015 году института следственного судьи и расширение судебного контроля в досудебном производстве. Практическое развитие состязательности привело к увеличению доли оправдательных приговоров. Компетенция суда присяжных была расширена, хоть и незначительно.

Стремительная информатизация судебной системы упрощает управление судебными делами в судах, предоставляет пользователям услуг дополнительные сервисы, делает судебную власть более прозрачной.

Повысились квалификационные требования к судьям и усложнился порядок отбора судейских кадров. Судейское сообщество имеет инструменты контроля за поддержанием судьями надлежащего уровня квалификации и соблюдением судейской этики.

В то же время остаются нерешенными такие проблемы:

- *зависимость судов и судей (как внешняя, так и внутренняя);*
- *низкий уровень подотчетности судебной власти обществу;*
- *недостаточный уровень добропорядочности и профессионализма судей, специальной подготовки судей;*
- *сохранение чрезмерной роли прокуратуры (совмещающей функции судов и юридической помощи) в системе правосудия;*
- *увеличенная нагрузка на суды, попытки уменьшения которой приводят к ограничению доступности правосудия;*
- *невысокий уровень финансирования судов и судей;*
- *ненадлежащее качество судебных сервисов;*
- *длительный процесс исполнения судебных решений.*

Цель-2030

Построение эффективной судебной власти с высоким уровнем доверия людей и бизнеса, которая поддерживает уверенность в справедливости и защищенности.

Показателями достижения этой цели являются:

- *стабильный высокий рейтинг судов среди других государственных институций по доверию, удовлетворенности сервисами, оценке качества (способ измерения — социологические исследования разных целевых групп, получение обратной связи пользователей);*
- *занятие высшего сегмента (или, как минимум, выше среднего) в мировых индексах, измеряющих разные аспекты верховенства права и отсутствия/преодоления коррупции;*
- *увеличение ВВП, инвестиционной привлекательности Казахстана.*

Меры достижения цели-2030

Независимый суд

- Следует отказаться от подзаконного регулирования организации и деятельности судебной системы, статуса судей. В частности, определение карты (сети) судов, размера судейского вознаграждения, порядка деятельности Высшего Судебного Совета и других органов судебного управления должны стать предметом законодательного регулирования. Органы судебного управления могут сами утверждать регламенты их деятельности и методики работы в случаях, предусмотренных законом.
- Роль Высшего Судебного Совета целесообразно расширить, в частности, наделить его полномочиями: рассматривать обращения судей по поводу угроз их независимости и принимать эффективные меры по их устранению; принимать участие в формировании бюджета судебной системы, обсуждении законопроектов, касающихся интересов судов. Назначение судейской квоты в Высшем Судебном Совете целесообразно предоставить судьям всех судов путем электронного голосования после конкурсного отбора кандидатов и публичных дебатов. Председателя Совета следует избирать большинством голосов из числа его членов.
- Полномочия членов Высшего Судебного Совета должны осуществляться на постоянной основе (в пределах срока полномочий) без совмещения деятельности на других должностях, включая политические (кроме Председателя Верховного Суда). Прокуроры, другие представители правоохранительной системы, Министр юстиции, депутаты Парламента не должны входить в состав Высшего Судебного Совета и других органов судебного управления.
- Президент по представлению Высшего Судебного Совета единожды будет наделять кандидата полномочиями судьи, а все решения по поводу перехода судьи в другой суд, в том числе высшего уровня, увольнения с судейской должности будет принимать Высший Судебный Совет. Положения о возможности отсрочить выход на пенсию для определенных судей ввиду отсутствия четких критериев для принятия такого решения будут исключены из закона.
- Председатели судов будут избираться судьями этих судов из их же числа, а не централизованно, и только на короткое время. В малых судах (до четырех судей) судьи будут исполнять полномочия председателя суда поочередно. Академия правосудия будет предоставлять судьям тренинги по лидерству и администрированию.

- Полномочия председателей судов будут ограничены представительскими функциями, контролем за деятельностью аппарата суда и соблюдением сроков рассмотрения дел, а также правилами этики. Утверждение специализации судей, графика отпусков, планов внедрения инноваций в деятельность суда станет функцией собраний судей.
- Практика премирования и награждения судей за их деятельность будет прекращена. Система льгот, предоставляемых судьям, будет заменена должным судебским вознаграждением.

Суд, подотчетный обществу

- Роль гражданского общества в решении вопросов отбора судей, продвижения судей по службе, а также привлечения их к дисциплинарной ответственности будет усилена путем включения существенного числа представителей гражданского общества в состав Высшего Судебного Совета, других кадровых и дисциплинарных органов с правом решающего, а не совещательного голоса. Привлечение авторитетных международных экспертов также может повысить стандарты деятельности и качество решений органов судебского управления.
- Очень важной составляющей справедливого решения кадровых вопросов является всесторонняя информация о судье. Судья будет обязан подробно декларировать имущественное состояние своей семьи, родственные связи с представителями судебной системы, прокуратуры, адвокатуры, органов государственной власти (для предотвращения конфликта интересов). Такие декларации будут публичными. Обязанность доказать законность происхождения ценного имущества, которым пользуется семья судьи, будет возложена на самого судью.
- Закон определит четкие и конкретные основания для дисциплинарной ответственности судьи (в том числе увольнения), включая форму вины. Добросовестное толкование закона, которое не соответствует мнению высшей инстанции, не должно иметь негативные последствия для судьи.
- Дисциплинарная практика будет открытой для общества (рассмотрение дисциплинарных дел по существу, по общему правилу, станет публичным, так же как и дисциплинарные решения) и должна соответствовать принципу юридической определенности, чтобы судья мог предусматривать последствия своего поведения.
- Для предварительного изучения обращений о ненадлежащем поведении судьи и поддержания обвинения в структуре Высшего Судебного Совета будет создана дисциплинарная инспекция. Следует законом урегулировать дисциплинарную процедуру на принципах состязательности и равенства, с соблюдением прав на защиту и обжалование сначала в Высший Судебный Совет, а потом — Верховный Суд.
- Целесообразно ограничить сферу возможного применения иммунитета судей только в отношении выполнения судебных функций. Иммунитет не должен защищать от привлечения судьи к административной либо уголовной ответственности в законном порядке. Полномочие по лишению судей иммунитета следует передать от политических органов Высшему Судебному Совету.

Профессиональный судья

- Конкурс на вакантные судебские должности будет проводиться на основании заявлений кандидатов и их рейтинга. Победитель конкурса определяется высшей позицией (большим количеством баллов) в рейтинге. С целью обеспечения объективности

оценивания кандидатов следует разработать шкалу, которая будет четко определять весомость того или иного преимущества кандидата.

- Академия правосудия будет организовывать специальные курсы и стажировку для кандидатов в судьи, прошедших предварительный отбор. Магистратура в Академии правосудия как альтернативный путь к должности судьи будет упразднена.
- Повышение квалификации судей в Академии правосудия будет осуществляться на основании изучения потребностей судей путем разработки и предложения разных тренингов. Для повышения квалификации судьи будут получать кредиты, которые они смогут реализовать в Академии правосудия либо путем участия в других тренингах, — по своему выбору. Судье могут быть назначены дополнительные кредиты для прохождения обязательных курсов по результатам оценки профессиональной деятельности.

Доступное, справедливое и эффективное судопроизводство

- В процессе цифровизации фронт-офисы судов должны предоставлять сервисы удаленного доступа к любым судам — для тех граждан, которые не могут/не умеют самостоятельно использовать электронные инструменты прямого доступа к судам либо лишены качественной связи. Эти же услуги могут предоставлять гражданам центры обслуживания населения — на бесплатном основании, а также адвокаты.
- В гражданском и административном процессе будет действовать правило «одного окна» — заявление можно подать в любой суд, который определит его подсудность, не возвращая иск или жалобу заявителю. Также будущий функционал «Судебного кабинета» будет предоставлять автоматизированную помощь в определении суда, которому подсудно дело.
- Для регулирования нагрузки на суды целесообразно рассмотреть возможность введения института «судей с частичной занятостью», которые могут привлекаться из числа преподавателей права и адвокатов для временного замещения вакантных должностей или для преодоления чрезмерной нагрузки.
- Институт избираемого на уровне местного самоуправления мирового судьи также может обеспечить большую доступность правосудия для населения в малозначительных спорах. Этот институт может заслужить доверие вследствие исторических его истоков в Казахстане в виде суда биев.
- Будет введен институт образцового (пилотного) решения — разрешение Верховным Судом одного из дел в случае появления волны однотипных исков с последующим разрешением аналогичных дел на основании такого решения.
- Повторный кассационный пересмотр будет упразднен ввиду несоответствия принципу правовой определенности.
- С целью обеспечения принципа равенства сторон перед судом прокуратура будет приравнена в процессуальном законодательстве к обычному участнику процесса и не будет осуществлять надзор над судебными актами. Прокуратура, а также сами суды не должны дублировать систему предоставления юридической помощи со стороны адвокатов за счет государства.
- Суд присяжных получит дальнейшее развитие путем перехода к классической его модели, в которой жюри присяжных отдельно от профессионального судьи разрешает вопрос виновности или невиновности обвиняемого в совершении преступления. Сфера применения суда присяжных будет расширяться.

Судебные инновации

- Развитие инструментов электронного судопроизводства будет осуществляться без ущерба для соблюдения всех гарантий права на справедливый суд — публичности судебного разбирательства (будет поддерживаться трансляция онлайн-заседаний), права задержанного, подозреваемого или обвиняемого предстать перед судом (по их желанию — их будут доставлять к судье), права на конфиденциальность разговоров с защитником (по желанию клиента и защитника/представителя в заседаниях будут делаться паузы для конфиденциальных консультаций) и др.
- Для обеспечения надлежащего исполнения имущественных судебных решений будет разработан и введен в эксплуатацию онлайн-инструмент для наложения судом и судебным исполнителем автоматического ареста на зарегистрированное имущество и банковские счета — без использования письменных документов, длительное прохождение которых позволяет должнику скрыть свое имущество.
- Внедрение «экстерриториальной подсудности» в случаях, когда стороны согласны на рассмотрение их дела без их персонального участия или с проведением судебных заседаний в формате аудио- и видеосвязи, позволит распределять дела между судами в автоматизированном режиме с учетом их нагрузки. В некоторых категориях несложных дел закон может по умолчанию предусматривать электронную форму производства.
- Инструмент прогнозирования судебного решения на основании «умного» контекстного поиска в базе судебных решений будет применяться как потенциальными участниками процесса, так и судьями.
- Медиация посредством электронной интеллектуальной системы (без участия настоящего медиатора) станет еще одним альтернативным способом разрешения споров без участия суда. Система будет помогать сторонам спора, не желающим встречаться, фиксировать их интересы и предложит разные компромиссные варианты на основании пожеланий сторон.
- В среднесрочной перспективе искусственный интеллект будет предлагать судьям проект судебного решения, в более отдаленной перспективе разрешение споров может осуществляться с помощью искусственного интеллекта (робот-судья), но с возможностью оспорить такое решение в классическом суде.

Июнь 2021 года