



Материалы

**"Сот-құқықтық реформа: заңды қамтамасыз ету проблемалары мен перспективалары"
ғылыми-практикалық конференция**

**Научно-практической конференции
"Судебно-правовая реформа:
проблемы и перспективы
законодательного обеспечения".**



СОДЕРЖАНИЕ

Введение Р. Мукашев, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, руководитель парламентской фракции Гражданской партии Казахстана	2
Вступительное слово Ж. Туякбай, Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан	3
Судебная система Казахстана. Опыт и перспективы. М. Нарикбаев, Председатель Верховного Суда Республики Казахстан	5
О проекте Государственной правовой реформы Республики Казахстан второго этапа И. Рогов, Председатель Высшего судебного совета – советник Президента Республики Казахстан	13
Место и роль суда в обеспечении и защите демократизации общества С. Зиманов, Ректор Казахстанского Академического университета	16
Некоторые вопросы реформирования судебных органов Б. Мухамеджанов, Министр юстиции Республики Казахстан	18
Судебная реформа – составляющая часть правовой реформы К. Мами, заместитель руководителя Администрации Президента Республики Казахстан - заведующий Государственно-правовым отделом	25
Конституционная законность – основополагающий принцип судебно-правовой реформы. А. Даулбаев, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан	29
Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе. Ю. Хитрин, Генеральный прокурор Республики Казахстан	32
Вопросы процессуального обеспечения осуществления правосудия М. Когамов, начальник Академии налоговой полиции Министерства государственных доходов Республики Казахстан	35
Законодательное обеспечение – гарантия совершенствования правовой реформы Р. Сарпеков, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан	39
Судебная власть и вопросы защиты интересов иностранных инвесторов Ж. Елюбаев, генеральный менеджер договорно-правового департамента СП “Тенгизшевройл”	41
Международные стандарты, функции судов и правовой статус судей Джон Эммотт, представитель международной юридической фирмы “РИЧАРДС БАТЛЕР”	48
Проблемы применения и реализации Таможенного законодательства на современном этапе М. Нукунов, председатель Таможенного комитета Министерства государственных доходов Республики Казахстан	51
Проблемы обеспечения независимости судебной власти А. Рекин, секретарь Союза судей Республики Казахстан	54
Место адвокатуры в правовой системе А. Галайша, председатель Коллегии адвокатов г. Астаны	57
Некоторые вопросы законодательного обеспечения судебно-правовой реформы Б. Жусупов, депутат Сената Парламента Республики Казахстан	60
Суды и общество: социальные аспекты правоприменения Р. Мухамедшин, представитель международной юридической компании “Брайсуелл и Паттерсон”	62
Заключительное слово Ж. Туякбай, Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан	66
Рекомендации по итогам работы конференции	67

подражание – первое рабство. Каждый имеет свой естественный собственный характер; пусть он и останется при нем со всеми его достоинствами и недостатками, но зато он не будет рабской, лишенной энергии копией”.

В целом, все ученые и специалисты, изучающие проблемы прокурорского надзора, единодушны в том, что нет в мире жестких правил и специальных норм, определяющих задачи и полномочия прокуратуры, а также конкретной модели в той или иной стране, соответствующей институтам правового, демократического государства.

Никаких единых стандартов построения прокуратуры в странах Европы нет, напротив, для них характерно функциональное и организационное разнообразие. В решениях Совета Европы в прошлом неоднократно провозглашался тезис о нецелесообразности какой-либо нивелировки организации прокурорской системы в разных странах и ее функций. Так, в выводах Пан-Европейской конференции “Трансформация прокуратуры в орган, совместимый с демократическими принципами права”, проведенной Советом Европы 11–14 мая 1993 года в Вене, подчеркивалось, что было бы неправильно пытаться переделать прокурорскую систему одной страны по принципу другой. Любая прокурорская система должна быть совместима с культурой и историей страны. Эта система должна быть принимаема тем обществом, в котором она функционирует и должна отвечать его потребностям.

Подытоживая изложенное, хочу сказать, что мы – за реформу, которая, безусловно, способствует развитию правовой системы. Вместе с тем, должен заметить, что надо идти эволюционным путем, а не путем слепого копирования чужих образцов ради мнимой новизны и активности реформы.

Вопросы процессуального обеспечения осуществления правосудия

**М. Когамов, начальник Академии налоговой полиции
Министерства государственных доходов
Республики Казахстан**

За последние шесть лет поражает количественная и качественная сторона реформаторских преобразований юридической системы общества. Довольно крупные изменения произошли в сфере правосудия по уголовным делам. При этом они объективно затронули всю систему уголовно-процессуальных норм, регламентирующих движение уголовного дела. Вместе с тем, несмотря на общее положительное завершение первого этапа судебно-правовой реформы, в ходе его реализации по различным причинам не выполнены некоторые, на мой взгляд, важные положения, которые имеют прямое отношение к содержанию ее второго этапа.

В определенной мере такое положение вещей вызвано тем, что в период разработки УПК мы четко не определились, каким должно быть законодательство об уголовном процессе – процессуально ориентированным или нацеленным на предотвращение и борьбу с преступностью. *Так, несмотря на повышенное внимание к вопросам реформирования следственной практики, до сих пор остался нерешенным вопрос о принятии специального закона об органах предварительного следствия, который регламентировал бы процессуальную самостоятельность и независимость следователя, а также систему их организационно-правовых гарантий.*

Давно обосновано, что следователь не может быть юридической “золушкой”. Все “потребители” следственной информации – прокуратура, адвокатура, суды – имеют урегулированный правовой статус, “свои” законы, а следователи – нет. Такого положения не должно быть, тем более, есть что регулировать. Кстати, необходимость разработки данного законопроекта поднимается практиками и учеными с 1965 года. Данное предложение требует внимания не с целью имитации законодательной деятельности, а направлено на повышение престижа следственной работы и ее эффективности.

Есть три причины, которые требуют постоянного внимания к укреплению следственной практики: Первая – предварительное следствие является основной формой досудебного расследования подавляющего большинства уголовных дел, от качества которого зависит нормальное проведение главного судебного разбирательства.



Вторая – за время своего существования следственный аппарат себя не скомпрометировал.
Третья – не следует забывать о качестве кадрового состава органов предварительного следствия.

Позволю себе напомнить события недавнего прошлого. Так, на момент создания ГСК половина его следователей не имела высшего юридического образования, а каждый второй следователь имел стаж работы менее трех лет. В некоторых регионах Казахстана (Торгайская, Кокшетауская, Мангыстауская области) произошло настоящее размывание профессионального ядра следственной службы. В результате созданный в 1995 году ГСК оказался перед трудной кадровой проблемой. Об этих уроках не стоит забывать, так как качество кадров следователей в органах национальной безопасности, внутренних дел, налоговой полиции в лучшую сторону не изменилось.

Отсутствует специальный закон, регламентирующий деятельность органов налоговой полиции, в том числе его следственного аппарата. Не углубляясь в детали проблемы, отмечу лишь, что на базе органов налоговой полиции за шесть лет существования и развития начали складываться новые практические специализации в сфере борьбы с преступностью: следственно-экономическая и оперативно-экономическая. Насколько это важно, видно по изменению структуры современной преступности в стране, в которой прослеживаются тенденции увеличения экономической преступности. Противостоять ей может специально подготовленная правоохранительная структура.

На новом этапе судебно-правовой реформы необходимо восстановить прежние полномочия прокурора в сфере расследования уголовных дел, рассматривая это как важнейшее направление эффективности борьбы с преступностью и предотвращения преступлений в стране.

На первом этапе судебно-правовой реформы ставилась задача о передаче в другие правоохранительные органы следственных подразделений прокуратуры, как не свойственных природе этих органов. Эта идея была заложена в статью 84 Конституции Республики Казахстан. Однако, вопреки очевидным положениям, новым УПК права прокурора по надзору за предварительным следствием были существенно ограничены и он, по существу, отдален от этой требующей постоянного внимания весьма специфической деятельности, при которой сведены к минимуму какие-либо “внешние” виды контроля. Фактически прокурор был отождествлен со следователем и лишен права лично расследовать уголовные дела.

Сложилась парадоксальная ситуация – надзорный орган был уменьшен в правах, чем поднадзорный орган. Оказались преданными забвению назначение и роль прокурора в уголовном процессе, для которого уголовно-процессуальная форма всегда являлась одним из средств реализации его полномочий в сфере расследования уголовных дел, исключала его превращение в следователя.

Прокурорский надзор является многовекторным явлением. Не кроются ли здесь причины, когда определенные круги пытаются этим воспользоваться и ограничить действие прокурорского надзора в стране, которому нет аналогов в зарубежных странах.

Очевидно, что средством разрешения этих проблем и укрепления стабильности органов прокуратуры стало бы принятие прокурорско-надзорного кодекса, который регламентировал бы материально-процессуальные основы прокурорской деятельности в стране и балансировал с системой уголовного судопроизводства. При этом уголовное преследование рассматривалось как право, но не обязанность прокурора.

С вопросами процессуальной эффективности правосудия достаточно тесно связаны проблемы дифференциации уголовного процесса в зависимости от категории совершенного преступления. В этом плане была реализована только часть рекомендаций ученых и практиков по проблемам максимально быстрого движения уголовного дела из стадии предварительного расследования в стадию главного судебного разбирательства.

Новым УПК сокращены сроки рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, сроки производства неотложных следственных действий по делам, по которым обязательно предварительное следствие; увеличен круг преступлений, производство по которым ведется в порядке частного, частного-публичного обвинения, а также дознания, оканчиваемого с протоколом обвинения; предусмотрен апелляционный порядок пересмотра судебных решений. Последние новеллы являются ярким примером упрощения, ускорения уголовного судопроизводства.

Представляется, что в этой части сделано еще не все. Следственные органы по-прежнему часто неправомерно длительное время занимаются расследованием уголовных дел и, по сути, взвалили на себя бремя судебных органов, что недопустимо. Поэтому актуальна задача

поиска путей сокращения и упрощения предварительного расследования уголовных дел.

На мой взгляд, это могут быть следующие пути.

Первое – продолжение обоснованного перевода части преступлений в разряд административных проступков.

Второе – расширение подследственности уголовных дел, расследуемых органами дознания страны.

Третье – распространение на дела, подследственные следователям ускоренной процедуры расследования уголовных дел, которые применяют органы дознания страны.

Четвертое – четкое определение по каждому из следственных ведомств перечня преступлений, по которым производство предварительного следствия обязательно при любых обстоятельствах.

Пятое – сокращение, упразднение некоторых этапов в движении уголовного дела, расследуемых следователями.

Обычное рядовое уголовное дело до судебного разбирательства проходит в своем движении порядка четырнадцати и даже больше этапов. К примеру, значительное время уходит на преодоление следователем особых условий, связанных с возбуждением уголовного дела, привлечением к уголовной ответственности, арестом и выполнением других процессуальных действий в отношении отдельных категорий должностных лиц. Круг таких лиц сравнительно широк и имеет тенденцию к дальнейшему расширению, вопреки статье 14 Конституции РК, провозглашающей равенство всех перед законом и судом.

Можно возложить составление обвинительного акта на прокурора, а не на следователя, как это делается сейчас, что будет соответствовать назначению функции уголовного преследования в уголовном процессе и т.д.

В рассматриваемом плане надо решительно отказаться от возвращения уголовных дел на дополнительное расследование из судебных стадий уголовного процесса, имея в виду, что суд разрешает уголовное дело по существу, а не управляет расследованием уголовных дел.

Актуальной становится научно обоснованная разработка путей и пределов использования в оперативно-розыскной деятельности уголовно- процессуальных и криминалистических приемов и средств собирания, исследования доказательств, а также использование положений оперативно-розыскной деятельности в непосредственном или трансформированном виде в уголовном процессе.

Эти проблемы не решены в период подготовки УПК, и остались условия для подмены научно обоснованных процессуальных норм и тактико-криминалистических рекомендаций суррогатом в виде негласных, неопубликованных ведомственных инструкций, далеко не совпадающих с принципами соблюдения прав человека, понятиями судебных доказательств, носителей доказательственной информации и так далее.

Все же думается, что УПК должен содержать отдельную главу, регламентирующую допустимость в уголовном судопроизводстве материалов, полученных в ходе оперативно-розыскных мероприятий, порядок их получения прокурором, следователем, судом, условия применения в процессе расследования и судебного рассмотрения уголовного дела, а также особенности использования материалов оперативно-розыскного характера при расследовании дел об организованной преступности и коррупции.

Не предусмотрена в законодательстве об оперативно-розыскной деятельности процедура оперативного доказывания, которая не может быть компенсирована за счет ведомственных нормативных актов, регламентирующих отношения, связанные только с организацией и тактикой проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Предлагаемые решения сделают более четким правовой механизм парламентского, судебного-следственного, ведомственного контроля и прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

Рассматриваемая проблема не должна ограничиваться простым внесением дополнений и изменений в законодательство об уголовном процессе и оперативно-розыскной деятельности. Она требует обстоятельного правового регулирования процедуры использования материалов, полученных в ходе оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве. *Думается, что необходим Кодекс оперативно-розыскной деятельности, в котором, в допустимых с точки зрения закона о тайнах, пределах регламентировались бы процессуальные вопросы проведения общих и специальных оперативно-розыскных мероприятий.*

Повышение эффективности досудебного следствия неразрывно связано с движением уголовного дела в судебных стадиях.

В настоящее время в судебной практике исключительные правила уголовного процесса, связанные с «ревизией» судебного решения, принятого по первой инстанции, стали повсеместно нарушаться и привели к нестабильности приговоров и иных судебных решений.

Становится обыденным явлением бесконечный пересмотр судебного решения вышестоящими судами. Например, приговор, постановленный районным судом, может быть пересмотрен вышестоящими судами с соблюдением инстанционности четыре – пять раз. О какой эффективности правосудия и ответственности судей можно вести речь при таких условиях? Не узаконивает ли наш УПК коррупционные начала в судебной практике?

Выход очевиден – движение уголовного дела в судебных стадиях надо также сократить. Для этого необходимо выполнить следующее.

Первое – распространить порядок упрощенного судебного разбирательства, кроме дел, по которым производилось дознание, также на дела, по которым производилось предварительное следствие.

Второе – упразднить и ввести взамен кассационного, надзорного порядка пересмотра судебных решений апелляционный порядок их пересмотра, так как апелляция, кассация, надзорное производство в основе своей, как правило, преследуют одну цель – изменить или отменить решение суда первой инстанции.

Например, в англосаксонском процессе все виды обжалования, проверки приговоров называются «апелляцией».

В предложенном варианте судебные коллегии областных судов и Верховного Суда страны должны оставаться судами первой инстанции, а определение оснований для начала апелляции, осуществление отмены или изменения приговора следует возложить на Президиумы этих судов. Президиум областного суда являлся бы последней судебной инстанцией для судебных решений районных и городских судов, а Президиум Верховного Суда – для судебных решений, вынесенных по первой инстанции областными судами. Однако, кроме апелляционных решений этих судов на судебные решения районных и городских судов. Что касается судебных решений Верховного Суда, они не подлежали бы любой форме обжалования или проверки. Как вариант – их мог бы пересмотреть (за изъятиями) Пленум Верховного Суда страны. Польза от этого шага очевидна.

Первое – повысится качество правосудия и ответственность судей нижестоящих судов.

Второе – станет более мотивированным процессуальное руководство вышестоящих судов за деятельностью нижестоящих судов.

Третье – сократятся процессуальные сроки, связанные с пересмотром судебных решений.

Четвертое – повысится стабильность приговоров и авторитет судебной власти.

Пятое – будут устранены условия для совершения коррупционных преступлений в судебной среде.

При такой компетенции судов следует тщательно регламентировать условия и основания возобновления дел по вновь открывшимся обстоятельствам, как систему процессуальных норм, направленную на исправление возможных судебных ошибок.

Безусловно, такой шаг должен сопровождаться укреплением организационно-правовых гарантий независимости судей и подчинения их только закону. Существующие предложения об исключении административного влияния Министерства юстиции и его территориальных органов на судебные органы небесспорны, так как при любой организации судебной власти останутся атавизмы административизма, бюрократии и наличие начальников. Однако проблема есть, и при существующем порядке вещей она требует своего разрешения. Выход видится, например, в расширении организационных полномочий Высшего судебного совета РК и распространении его полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2 статьи 82 Конституции на случаи назначения председателя и судей других местных судов Республики Казахстан, порядок назначения которых на должность регламентируется пунктом 3 статьи 82 Конституции Республики Казахстан.

Квалификационную коллегию Министерства юстиции можно ввести в Высший судебный совет республики, как структурное подразделение с определенным составом. А материально-техническое и организационное обеспечение деятельности судов (кроме отбора кандидатов в судьи и проверок судебной деятельности) сохранить за Министерством юстиции и управлениями юстиции на местах.

Представляется, что реализация этих предложений ослабит административно-служебное влияние исполнительной власти на суды и укрепит доверие граждан, общества к объективности и истинности судебных решений.