

УДК 347.97/.99

ББК 67.71

DOI 10.22394/1682-2358-2020-2-45-53

*E.B. Ablueva, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Legal Disciplines Department, Astana University, Republic of Kazakhstan*

## SPECIALIZATION OF COURTS AND JUDGES IN KAZAKHSTAN

The author traces a consistent path of development of the judicial system of the Republic of Kazakhstan, moving in the direction from the specialization of judges to the specialization of courts. Specialization of courts and judges is designated as the main vector of development of the judicial system and improvement of judicial proceedings in the Republic of Kazakhstan. The conducted research allowed us to conclude that the Kazakh model of the judicial system is built in accordance with the principle of judicial specialization.

*Key words and word-combinations:* judicial specialization, specialization of judges, specialization of courts, judicial reform, virtual courts, night courts.

*Э.Б. Аблаева, кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Университета «Астана», Республика Казахстан (email: Ablueva\_1981@mail.ru)*

## СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ СУДОВ И СУДЕЙ В КАЗАХСТАНЕ

*Аннотация.* Прослеживается последовательное развитие судебной системы Республики Казахстан от специализации судей к специализации судов. Специализация судов и судей является основным вектором развития судостроительства и совершенствования судопроизводства РК. Сформулирован вывод о построении казахстанской модели судебной системы в соответствии с принципом судебной специализации.

*Ключевые слова и словосочетания:* судебная специализация, специализация судей, специализация судов, судебная реформа, виртуальные суды, ночные суды.

«Темпы изменения текущего законодательства, — на верный взгляд известного казахстанского ученого К.А. Маами, — не позволяют судьям судов общей юрисдикции охватить и применять новеллы по всем отраслям права» [1, с. 84]. Это одна из главных причин, вызвавших необходимость организации и устройства в Республике Казахстан специализированных судов.

Среди других причин реформирования судебной системы РК казахстанские авторы называют ряд обстоятельств. По мнению Г.Ж. Судейменовой, в условиях рыночной экономики правоотношения в сфере эко-

номической, банковской, финансовой, таможенной, страховой деятельности усложнились; появились новые категории дел, рассмотрение и разрешение которых требовало специализации в соответствующих отраслях права [2, с. 74].

Развивая эту мысль, Р.Н. Юрченко пишет: «Количество и характер конфликтных ситуаций в указанных сферах жизни и деятельности возрастал, соответственно характер дел об административных правоотношениях существенно изменился и их количество возросло» [3, с. 11].

В результате рассмотрения условий возникновения и развития специализированных судов становится очевидным, что в постсоветском Казахстане достаточно широко распространен принцип специализации судей и судов. А.А. Сабитова совершенно права в том, что принцип судебной специализации не является принципиально новым для судебной системы современного Казахстана. Исследуя перспективы развития новых процессуальных форм судопроизводства, автор пишет, что судебная специализация существовала еще во времена социалистического Казахстана, подтверждением чему являются судьи по административному и исполнительному производству, которые в последующем создали почву для появления современных специализированных судов [4, с. 37–38].

Солидаризуясь с этим мнением, отметим, что развитие судебной системы и совершенствование судебной деятельности РК осуществляется поэтапно, в направлении от специализированных судей — к специализированным судам. Предметом изучения настоящей работы, связанной с обзором законодательства, действующего со дня провозглашения государственного суверенитета Республики Казахстан, является изложение основных шагов, проделанных государством для утверждения, соблюдения и развития принципа судебной специализации.

*Первый шаг.* В Казахстане вопрос об организации устройства и функционирования судебной системы в соответствии с принципом судебной специализации впервые возник незадолго до распада Союза ССР. В хронике значимых событий для постсоветского Казахстана является принятие, как и рядом некоторых бывших союзных республик, Декларации о государственном суверенитете от 25 октября 1990 г. Декларативным документом в прошлом Казахская ССР, а в настоящем Республика Казахстан провозгласила себя суверенным государством. Приобретение этого статуса создало не только предпосылки, но и положило начало реформированию прежнего строя советской государственности, в процессе которого кардинальным изменениям подверглась и система органов правосудия. Вслед за этим значимым событием, 23 ноября 1990 г., последовал Закон Казахской ССР о судеустройстве Казахской ССР, которым впервые была введена судебная специализация по рассмотрению и разрешению дел, связанных с нарушением норм законодательства об административных правонарушениях и исполнением судебных актов.

Итак, до 2000-х годов при районных (городских) народных судах (народных судей) состояли судьи по административному и исполнительному произ-

водству. Основой правового регулирования организации и функционирования судебной системы союзной республики являлся Закон о судоустройстве Казахской ССР. В соответствии с его ст. 5 и ст. 33 судьи по административному и исполнительному производству наряду с народными судьями осуществляли производство по делам об административных правонарушениях; по поручению председателя районного (городского) народного суда контролировали деятельность судебных исполнителей и лишь в указанных законом случаях обеспечивали исполнение судебных актов, вынесенных по гражданским делам [5, ст. 5; ст. 33]. Соответственно, появление в Казахстане первых специализированных судей следует отнести к началу 1990-х годов.

К сожалению, многие авторы возникновения и развитие в РК специализированных судов неверно относят к началу 2000-х годов и связывают их с Концепцией правовой политики РК, утвержденной на период 2002–2010 гг. Ошибочность такого мнения состоит еще и в том, что появление всех специализированных судов в РК связывается с процессом ее интеграции в мировое сообщество [6, с. 50]. Подобные часто встречающиеся ошибочные выводы делаются потому, что одни авторы не имеют представлений о модели построения судебной системы РК; вторые не изучили все правовые основы регулирования организации и функционирования деятельности судебной системы РК; третьи глубоко не исследовали историю возникновения и развития специализированных судов.

*Второй шаг.* Утвержденная в 1994 г. постановлением первого Президента РК Государственная программа правовой реформы впервые определила специализацию судей в качестве одной из приоритетных целей, для достижения которой проводится преобразование судебной системы. Для достижения поставленной цели на первых порах реформирования в высшем органе судебной власти, входящем в систему общих судов — Верховном Суде РК — предусматривалось создание специализированных юридических коллегий, а в других судах общей юрисдикции предполагалось провести широкую и глубокую специализацию судей, в том числе и по спорам между хозяйствующими субъектами. В итоге в структуре Верховного Суда РК до вступления в силу конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей функционировали четыре судебных коллегии: по гражданским делам, хозяйственным делам, уголовным делам и военная коллегия. Высший Арбитражный Суд РК действовал до организации устройства и функционирования специализированных судов.

В соответствии с Государственной программой правовой реформы новое уголовно-процессуальное законодательство должно обеспечивать соблюдение принципа состязательности уголовного процесса. Задачи, поставленные перед новым уголовным судопроизводством, стали почвой для зарождения законодательных инициатив о необходимости усиления судебного контроля, осуществляемого за правильным ходом досудебного уголовного производства на его более ранних стадиях.

Вторая Конституция РК от 1995 г. закрепила основные идеи, продиктованные Государственной программой правовой реформы от 1994 г. В частности,

применение мер процессуального принуждения или пресечения, связанные с ограничением или лишением свободы, допустимы только с санкции суда, что и положило начало развитию и становлению в РК специализированных следственных судей и судов.

*Третий шаг.* В 1997 г. была одобрена Стратегия развития «Казахстан-2030». В ней поставлены три важные задачи: достижение экономического процветания; сохранение политической стабильности и обеспечение социального благополучия.

Год спустя стали разрабатываться государственные программы борьбы с коррупцией, направленные на реализацию долгосрочных приоритетов, обозначенных в Стратегии развития «Казахстан-2030»: 1) внутривластная стабильность и консолидация общества и 2) профессиональное правительство. В первой двухлетней государственной программе, рассчитанной на 1999–2000 гг., укрепление правоохранительных и судебных систем выделено в развитии административной юстиции [7]. К сожалению, в последующих пятилетних государственных программах развитие административной юстиции в качестве меры борьбы с коррупцией ни разу не упоминалось. Напротив, в некоторых трехлетних правительственных программах постулировалась необходимость создания системы ювенальной юстиции и внедрения специализации судей по делам несовершеннолетних [8]. Почти одиннадцать лет спустя, с принятием второй концепции правовой политики, административная юстиция стала рассматриваться в контексте развития административно-процессуального права.

Вслед за стратегическими и концептуальными документами в развитие норм Конституции РК принят Конституционный закон о судебной системе и статусе судей РК от 2000 г. Названный закон к местным судам на уровне областных и приравненных к ним судов отнес Военный суд войск, а на уровне районных и приравненных к ним судов специализированный суд — военный суд гарнизона. Конституционный закон также предусмотрел норму, закрепляющую возможность создания в РК таких специализированных судов, как военные, экономические, административные, ювенальные и другие. Для решения первой стратегической задачи в 2001 г. в г. Алматы и Карагандинской области были созданы первые специализированные суды Республики — специализированные межрайонные экономические суды. Год спустя, эти суды появились в столице Республики и в ее тринадцати областях.

*Четвертый шаг.* Восемь лет спустя после принятия Государственной программы правовой реформы в РК судебная специализация, заданная в качестве цели реформирования судебной системы, предполагала развитие экономических, административных, ювенальных и других специализированных судов. Рассмотрение данного вопроса осуществлялось в целях дальнейшего совершенствования судебной системы, обозначенной в первой Концепции правовой политики Республики Казахстан [9]. Итоговым результатом осуществления всех мер, направленных на реализацию задач правовой политики, рассчитанной на 2002–2009 гг., явилось появление на

территории Казахстана с 2002 г. ранее не существовавших специализированных межрайонных административных судов, а также специализированных межрайонных экономических судов в столице и тринадцати областях. В 2007 г. в городе Алматы был создан первый специализированный финансовый суд.

*Пятый шаг.* На дальнейшую реализацию принципа судебной специализации повлияло принятие ряда законов РК: «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 2002 г.; «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» от 2004 г.; «О международных договорах Республики Казахстан» от 2005 г.

Вместе с тем роль и место принципа судебной специализации усилились с законодательной инициативой первого Президента РК Н.А. Назарбаева, которую он выдвинул 5 июня 2005 г. на IV Съезде судей РК [10]. Два года спустя Н.А. Назарбаев обратился с ежегодным Посланием народу Казахстана, в котором акцентирует внимание, помимо прочих форм правонарушений, и на подростковой преступности [11]. В 2007 г. Комитет по правам ребенка в своем заключительном замечании указал Казахстану на необходимость развития специализации судей и других работников по делам несовершеннолетних лиц [12]. В том же году на основании президентского указа приступили к работе первые специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних в городах Нур-Султан (ранее — Астана) и Алматы.

*Шестой шаг.* С принятием второй концепции правовой политики, утвержденной президентским указом на период с 2010 по 2020 г., принцип специализации судов и судей был обозначен в качестве основного вектора развития судебной системы. Реализация данного принципа предполагала образование ювенальных судов на территории всей Республики, а в ближайшие годы уголовных и налоговых судов, судов административной юстиции и многих других. Так, с 2010 г. в двух городах республиканского значения (Алматы, Нур-Султан) и четырнадцати областях начали свою деятельность первые специализированные межрайонные суды по уголовным делам, а в городе Алматы специализированный межрайонный военный суд по уголовным делам и приравненный к районному суду специализированный финансовый суд. Функционирование деятельности специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних во всех казахстанских областях и городах республиканского значения началось с февраля 2012 г.

*Седьмой шаг.* Принцип специализации судов и судей усиливается с принятием Стратегии «“Казахстан-2050”: новый политический курс состоявшегося государства», нацеленной на решение весьма амбициозной задачи: к 2050 г. оказаться в тридцатке конкурентоспособных стран мира. Согласно стратегическому документу, дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии осуществлялось в определенных целях: совершенствования системы государственного планирования и прогнозирования; проведения децентрализации управления; формирования профессионального

государственного аппарата; выстраивания новой системы взаимодействия с бизнес-сообществом; следования принципу нулевой терпимости к беспорядку; противодействия коррупции; реформирования правоохранительных органов и специальных служб [13].

В 2013 г. стартовал обусловленный четвертой целью очередной этап модернизации национальной правовой системы, охватив все отрасли казахстанского права, а также началось реформирование уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства и законодательства об административных правонарушениях. Амбициозные задачи, направленные на повышение конкурентоспособности национальной правовой системы, с 16 января 2014 г. повлекли за собой изменения и дополнения во вторую Концепцию правовой политики РК. Во исполнение концептуальных положений второй Концепции правовой политики в период с 3 по 5 июля от 2014 г. были приняты новые уголовный, уголовно-исполнительный, уголовно-процессуальный кодексы и кодекс об административных правонарушениях. С вступлением в силу 1 января 2015 г. нового Уголовно-процессуального кодекса РК в каждом районном суде действует участвующая в делах об уголовных правонарушениях процессуальная фигура, именуемая «следственный судья».

*Восьмой шаг.* 20 мая 2015 г. принята президентская программа, в которой обозначены 100 конкретных шагов по осуществлению пяти институциональных реформ. Национальный план «22 шага» вновь подчеркнул необходимость обеспечения баланса между обвинением и защитой в судах, которое будет достигаться последовательно путем передачи следственному судье решения всех вопросов, связанных с санкционированием следственных действий, ограничивающих права, свободы и законные интересы лиц в уголовном судопроизводстве. Эффективность деятельности следственных судей на стадии досудебного уголовного судопроизводства обусловило необходимость в организации устройства и функционировании следственных судов. С 2018 г. в каждой административно-территориальной единице действует специализированный межрайонный следственный суд.

В рамках реализации 23 шага второй институциональной реформы, именуемой «Обеспечение верховенства закона», создан специализированный состав суда г. Нур-Султан. Сегодня специализированный состав столичного суда рассматривает и разрешает дела, вытекающие из публичных правоотношений и связанные с инвестиционной деятельностью, а с участием крупных инвесторов по правилам суда первой инстанции с января 2016 г. действует Специализированная Судебная коллегия Верховного Суда РК. К ее конституционным полномочиям также отнесены пересмотр дел об административных правонарушениях по апелляционному ходатайству прокурора на постановление суда; рассмотрение и разрешение в апелляционном порядке судебных актов суда г. Астаны по гражданским делам с участием остальных инвесторов; дела, связанные с нарушениями выборного законодательства.

*Девятый шаг.* В связи с переходом на совершенно новую модель гражданского судопроизводства в 2015 г. был разработан и принят новый Гражданский процессуальный кодекс РК. В его содержание впервые под порядковым номером 17 введена глава, именуемая «Примирительные процедуры». С вступлением в силу нового ГПК РК содействие мирному урегулированию спора, то есть судебная медиация, стала одной из задач законодательства о гражданском судопроизводстве, решить которую должны судьи. Озадаченный ее решением Верховный Суд РК на протяжении нескольких последних лет активно продвигает идею «Примирение: до суда и в суде». В целях ее реализации и был разработан пилотный проект «Семейный суд».

Вместе с тем новое законодательство о гражданском судопроизводстве (ст. 174 ГПК РК) обязывает судей принимать меры для того, чтобы примирить спорящие между собой стороны и посодействовать им в том, чтобы они могли мирно урегулировать спор на любой стадии гражданского процесса.

Содействие судей сторонам в мирном урегулировании спора оказывает благоприятное воздействие на уровень конфликтности в стране и позволяет разгрузить казахстанские суды. Высокий уровень конфликтности в Казахстане свидетельствует о низком уровне правовой культуры населения, что в условиях глобализации конкурентоспособности развитых стран не позволяет решить задачу к 2050 г. оказаться в тридцатке конкурентоспособных стран мира. В настоящее время семейные суды, действующие в качестве экспериментальной пробы на базе некоторых специализированных судов, доказали свою состоятельность в решении задач по мирному урегулированию споров, возникающих из брачно-семейных правоотношений.

*Десятый шаг.* В течение последних двух лет в юридическом обиходе стали широко употребляться такие термины, как «ночной суд» и «виртуальный суд». Их появление связано с пилотными проектами, разработанными Верховным Судом РК. В частности, речь идет о пилотном проекте «Ночной суд» и о программе «Smart cot», входящей в крупный проект, именуемый «Семь камней правосудия».

Ночные суды специализируются на рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях в период с 18.30 до 22.00 часов, а виртуальные суды, в ведении которых находятся различные категории дел, работают удаленно, при помощи видеоконференций. Эффективность деятельности данных судов с помощью IT-технологий заключается в экономии времени и судебных расходов всех участников судебного процесса. Так, мобильное приложение «TrueConf» позволяет виртуально участвовать в судебных заседаниях, а, например, участники дорожно-транспортных происшествий получают возможность посетить судебные заседания в нерабочее время.

В соответствии с трудовым законодательством РК ночной работой считается труд, осуществляемый в промежутке с 22.00 до 06.00 часов [14, ст. 76], а время работы ночного суда охватывает промежуток времени с 18.30 до 22.00

часов, то есть вечернее время, поэтому правильнее именовать ночные суды вечерними.

Исследование показало, что внутренняя судебная специализация является главным принципом казахстанской модели судебной системы, соответствующий унитарному устройству государства с наименованием Республика Казахстан. Развитие ее судебной системы, охватывающее переходный и современный периоды, осуществляется согласно вектору, который показывает направление от специализации судей к специализации судов.

Наряду с этим исследование показало, что принцип специализации судов и судей особо проявляется в деятельности специализированных судов, осуществляющих в основном функцию судебного контроля в сфере государственного управления и местного самоуправления. Как отметил М.Т. Алимбеков, специализированные суды РК являются составляющими основным звеном судебной системы элементами [15, с. 15]. В одном из своих выступлений представитель надзорного органа, обобщая судебную практику специализированных судов РК, определил их две цели: во-первых, восстановление нарушенного права гражданина, во-вторых — подчинение публичной власти закону [16, с. 291].

В завершение отметим, что по состоянию на апрель 2020 г. в РК функционируют двадцать специализированных судов по делам несовершеннолетних. Из них по два суда в Алматинской, Восточно-Казахстанской и Карагандинской областях, а также по одному суду во всех четырнадцати областях и трех городах республиканского значения — Нур-Султан, Алматы и Шымкент. Количество специализированных административных судов в РК, функционирующих на территориях четырнадцати областей достигло 27: по одному суду в Актюбинской, Атырауской, Жамбылской, Кызылординской и Северо-Казахстанской областях; по два суда в Алматинской, Акмолинской, Костанайской, Мангистауской, Павлодарской и Туркестанской областях; три суда в Восточно-Казахстанской и пять судов в Карагандинской областях. Во всех четырнадцати областях РК функционируют по одному специализированному уголовному, экономическому и следственному суду.

#### Библиографический список

1. Мами К.А. Становление и развитие судебной власти. Астана, 2001.
2. Сулейменов Г.Ж. Судебная реформа в Республике Казахстан: обзор основных этапов. Алматы, 2010.
3. Юрченко Р.Н. Развитие специализированных судов в Казахстане // Зангер. 2006. № 2. С. 10–13.
4. Сабитова А.А. Перспективы развития административного судопроизводства как гарантии защиты прав граждан Республики Казахстан // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3 (33). С. 36–41.
5. О судоустройстве Казахской ССР: Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 23 ноября 1990 г. Утратил силу в соответствии с Законом РК от 25 дек. 2000 г. № 132 ~Z000132. [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900001400\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900001400_)

6. *Кожрахметова С.Г.* Конституционно-правовой статус специализированных судов в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Сер. юридическая. 2010. № 4 (56). С. 49–52.
7. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 1999–2000 годы: Указ Президента РК от 7 дек. 1998 г. № 4157. Утратил силу в соответствии с Указом Президента РК от 9 янв. 2006 г. № 1696 (U061696) [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U980004157\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U980004157_)
8. О Программе борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000–2002 годы: постановление Правительства РК от 31 окт. 2000 г. № 1641 [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001641\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001641_)
9. О Концепции правовой политики Республики Казахстан: Указ Президента РК от 20 сент. 2002 г. № 949. Утратил силу Указом Президента РК от 17 июня 2011 г. № 102 [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_)
10. Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева: IV съезд судей Республики Казахстан от 3 июня 2005 г. [Электронный ресурс]. Доступ из Информационной системы «ПАРАГРАФ». URL: [http://online.zakon.kz/document/%5C?doc\\_id=30012850#pos=0;66](http://online.zakon.kz/document/%5C?doc_id=30012850#pos=0;66)
11. Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента РК народу Казахстана от 28 февр. 2007 г. [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070002007\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070002007_)
12. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 44 Конвенции (Комитет по правам ребенка). Заключительные замечания Комитета по правам ребенка от 19 июня 2007 г. [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O0700000004>
13. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента РК – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 дек. 2012 г. [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>
14. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 нояб. 2015 г. № 414–V ЗРК. [Электронный ресурс]. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414>
15. *Алимбеков М.Т.* Концепция правовой политики и перспективы развития судебной системы // Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: устойчивое развитие в сфере правовой и судебной реформы: сборник материалов международного colloquium, г. Берлин, 7–8 декабря 2009 г. / Германское общество по техническому сотрудничеству (GTZ). Алматы, 2010. С. 15–28.
16. *Темирбулатов С.Г.* Перспективы совершенствования судебного контроля // Судебная власть в Республике Казахстан: становление и развитие: сборник материалов международной научно-практической конференции. Алматы, 2006. С. 291–295.