



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Р Е Ш Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности абзаца второй части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» в связи с обращением Жорокулова Максатбека Мергенбаевича

18 марта 2020 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего Дуйшеева К.А., судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Нарынбековой А.О., Осмоновой Ч.О., Осконбаева Э.Ж., Саалаева Ж.И., при секретаре Аблакимове К.А., с участием:

обращающейся стороны – Жорокулова Максатбека Мергенбаевича;

стороны-ответчика – Букашева Мирлана Абылбековича, Ырысбекова Талантбека Ырысбековича, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц – Букамбаевой Айсунуу Жаныбаевны, представителя Аппарата Президента Кыргызской Республики по доверенности, Сапияновой Маргариты Насаркановны, представителя Верховного суда Кыргызской

Республики по доверенности, Курманакунова Нурбека Абдыкадыровича, представителя Правительства Кыргызской Республики по доверенности, Курманбаевой Аиды Маратовны, представителя Министерства юстиции Кыргызской Республики, Сабырбековой Эльмиры Эдилбековны, представителя Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности абзаца второй части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению данного дела явилось ходатайство Жорокулова М.М.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики абзац второй части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики».

Заслушав информацию судьи-докладчика Осмоновой Ч.О., проводившей подготовку дела к судебному заседанию, и исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 22 марта 2019 года поступило ходатайство Жорокулова М.М. о признании абзаца второй части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» противоречащим

абзацу второму части 2, части 3 статьи 16, пункту 8 части 5 статьи 20, части 1 статьи 40, части 1 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики.

Как отмечает Жорокулов М.М. в своем обращении, в соответствии с частью 4 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» за совершение дисциплинарного проступка Дисциплинарной комиссией при Совете судей Кыргызской Республики (далее – Дисциплинарная комиссия) в отношении судей могут применяться меры дисциплинарного взыскания в виде предупреждения, замечания, выговора. В соответствии с абзацем вторым части 7 этой же статьи обозначенного конституционного Закона решения Дисциплинарной комиссии о применении в отношении судей этих дисциплинарных взысканий не подлежат обжалованию.

По мнению субъекта обращения, оспариваемая норма, послужившая причиной применения дисциплинарного взыскания в отношении судьи, ограничивает право обращения судей в суд с жалобой на решения Дисциплинарной комиссии для доказательства законности и правильности процессуальных действий, что ставит их в неравное положение по отношению к другим гражданам, соответственно они подвергаются дискриминации по своему служебному положению.

Заявитель считает, что это противоречит принципу недискриминации, предусмотренному в абзаце втором части 2 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики и принципу равенства, установленному в части 3 этой же статьи.

Кроме того, как указано в ходатайстве, в соответствии с пунктом 8 части 5 статьи 20 Конституции право на судебную защиту не подлежит никакому ограничению и обладает абсолютным характером, поэтому данное право не может быть ограничено по отношению к какой-либо группе лиц.

По мнению Жорокулова М.М., данное обстоятельство приводит к зависимости судей от Дисциплинарной комиссии. Так как, если в отношении судьи применено дисциплинарное взыскание в виде досрочного

освобождения его от занимаемой должности, основанием которого послужило его привлечение к дисциплинарной ответственности с применением меры дисциплинарного взыскания в виде предупреждения, замечания, выговора, в случае обращения судьи с жалобой на решение Дисциплинарной комиссии об его освобождении, при рассмотрении дела ранее примененная мера взыскания рассматривается как доказательство обоснованности решения Дисциплинарной комиссии, это ограничивает право судей на эффективную судебную защиту.

Таким образом, как указывает субъекта обращения, оспариваемая норма противоречит также части 1 статьи 94 Конституции, где установлено, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам.

На основании вышеизложенного, заявитель просит признать оспариваемую норму противоречащей абзацу второму части 2, части 3 статьи 16, пункту 8 части 5 статьи 20, части 1 статьи 40, части 1 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 2 мая 2019 года данное обращение было принято в конституционное судопроизводство в части проверки абзаца второго части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» на соответствие абзацу второму части 2, части 3 статьи 16, пункту 8 части 5 статьи 20, части 1 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики, в остальной части в принятии к производству было отказано в связи с отсутствием соответствующего правового обоснования.

Распоряжением Председателя Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 28 августа 2019 года № 54 срок рассмотрения данного дела был продлен на один месяц.

Определением судьи-докладчика Осмоновой Ч.О. от 7 октября 2019 года рассмотрение указанного дела было назначено на 6 ноября 2019 года. Однако, в связи с отсутствием кворума Конституционной палаты Верховного

суда Кыргызской Республики необходимого для рассмотрения дела в установленную дату, рассмотрение данного дела было перенесено на 15 ноября 2019 года.

Определением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 15 ноября 2019 года на основании ходатайства обращающейся стороны судопроизводство по данному делу было приостановлено.

Определением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 3 марта 2020 года производство по делу было возобновлено, рассмотрение дела назначено на 18 марта 2020 года.

Обращающаяся сторона Жорокулов М.М. на судебном заседании поддержал свои требования и просил их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика Букашев М.А. не согласился с доводами обращающейся стороны и представил следующее возражение.

По мнению стороны-ответчика, в соответствии с частью 9 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики статус судей Кыргызской Республики определяется конституционным законом. Где претендентам на должности судей могут быть предъявлены дополнительные требования, а на судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов определенные ограничения. В соответствии с указанной статьей в Конституции приведена ссылка на положения конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики», это дает основания полагать, что указанные ограничения бесспорно являются конституционными.

Кроме этого, Букашев М.А., ссылаясь на часть 2 статьи 20, статью 93 Конституции Кыргызской Республики считает, что в целях соблюдения прав и законных интересов граждан, а также принимая во внимание дополнительные требования установленные для должности судей, конституционными законами могут быть установлены дополнительные требования и ограничения в отношении судей.

Букашев М.А. отмечает, что равенство всех перед законом предполагает равноправие и применяется ко всем субъектам

правоотношений одинаково, однако статус судьи определяется законом в особом порядке и не нарушает принципа равенства всех перед законом и судом, предусмотренного абзацем вторым части 2 и частью 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

В соответствии с положениями статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» судья за совершение проступка привлекается к дисциплинарной ответственности. В тоже время, судья считается непривлекавшимся к дисциплинарной ответственности, если в течение срока действия дисциплинарного взыскания, предусмотренного статьей 28 обозначенного конституционного Закона, после наложения соответствующего дисциплинарного взыскания он не совершил нового дисциплинарного проступка.

Предупреждение, замечание или выговор могут быть сняты Дисциплинарной комиссией при Совете судей не ранее чем после истечения половины срока действия, соответствующего примененного дисциплинарного взыскания. Таким образом, в указанной статье устанавливаются правила снятия дисциплинарного взыскания и с момента снятия дисциплинарного взыскания судья считается непривлекавшимся к дисциплинарной ответственности.

При рассмотрении вопроса о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности ранее наложенные дисциплинарные взыскания не учитываются, также решение о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности может быть обжаловано в суд. При этом, обеспечивается обозначенное в пункте 8 части 5 статьи 20 и части 1 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики право судей на судебную защиту.

Букашев М.А. отмечает, что судебная власть как носитель судебной власти и независимость судей не должны рассматриваться как личная привилегия судьи. Принцип независимости является гарантом против разного рода вмешательств в деятельность судей по отправлению правосудия и подтверждается необходимостью предоставления этим судьям

возможности исполнения возложенных на них обязанностей по защите прав и свобод человека. Независимость судей, также служит и средством защиты публичных интересов правосудия и имеет цель сохранения высокой ответственности за выполнение судьями своих профессиональных обязательств, соблюдение законодательства и правил профессиональной этики судей.

В связи с чем, Конституция Кыргызской Республики устанавливает для судей реализующих публично правовые цели правосудия особые квалификационные и другие требования, а также обязывает законодательное установление особого порядка дисциплинарного взыскания, досрочного прекращения полномочий и привлечения к уголовной ответственности судей за допущенные ими дисциплинарные правонарушения.

В соответствии со статьей 95 Конституции Кыргызской Республики судья занимает свою должность и сохраняет свои полномочия до тех пор, пока его поведение является безупречным. По мнению стороны-ответчика, судьи могут привлекаться к уголовной или иной ответственности при наличии достаточных оснований и соблюдении процедур, установленных законодательством. Назначение дисциплинарного взыскания судье, совершившего проступок с момента оглашения решения Дисциплинарной комиссии, а также вступление в законную силу необжалуемого решения примененного в отношении судьи, других видов дисциплинарного взыскания является отдельным гарантом и подтверждением особого статуса судебной власти исполняющего роль фактора сдержки и стабилизации общества. Это объясняется служебным статусом судей, связанного с выполнением важной функции по отправлению правосудия.

В связи с чем, Букашев М.А. считает, что осприваемая норма не нарушает конституционных прав и не противоречит Конституции Кыргызской Республики, и просит требования обращающейся стороны оставить без удовлетворения.

Второй представитель стороны-ответчика Ырысбеков Т.Ы. поддержал доводы Букашева М.А.

Представитель Аппарата Президента Кыргызской Республики по доверенности Букамбаева А.Ж. высказала следующее мнение.

Частью 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики предусмотрено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц, такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы.

Статьями 93-103 Конституции Кыргызской Республики предусмотрен особый порядок отбора и избрания судей, статус судей и освобождения их от занимаемой должности с учетом особенностей государственной службы указанных судей.

В соответствии с частью 9 статьи 95 Конституции Кыргызской Республики и Законом Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики», который принят в развитие вышеуказанной нормы Конституции, Дисциплинарная комиссия работает при Совете судей Кыргызской Республики.

Букамбаева А.Ж. отмечает, что в соответствии с частью 4 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» за каждый дисциплинарный проступок налагается лишь одно дисциплинарное взыскание, наложение дисциплинарного взыскания в виде предупреждения, замечания или выговора понимается как одна из форм воздействия на государственного служащего.

Также, она считает, что доводы обращающейся стороны о противоречии оспариваемой нормы части 1 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики необоснованными, поскольку частью 9 статьи 95 Конституции определяется порядок формирования Дисциплинарной

комиссии, а в Законе Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» установлены правовые основы ее деятельности.

Представитель Верховного суда Кыргызской Республики по доверенности Сапиянова М.Н. высказала следующее мнение.

Статьей 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» предусмотрено, что судья привлекается к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики Дисциплинарная комиссия формируется Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей Кыргызской Республики по одной трети состава комиссии соответственно и является независимым коллегиальным органом.

Сапиянова М.Н. считает, что судья в отношении которого поступило обращение и лицо, подавшее обращение имеют право на ознакомление с материалами дела, пояснение и подачу ходатайства. Дисциплинарная комиссия в ходе проведения служебного расследования по поступившему обращению на действия или бездействия судьи опрашивают их и требуют от них разъяснений и других доказательств, а также осуществляют иные действия по выявлению причин послуживших основанием для подачи обращения и сбору полноценной информации о других обстоятельствах.

По мнению представителя Верховного суда Кыргызской Республики, в законодательстве установлен срок действия дисциплинарного взыскания, согласно которому срок замечания – шесть месяцев, предупреждения – девять месяцев, выговора – двенадцать месяцев, а также судья считается непривлекавшимся к дисциплинарной ответственности, если в течение установленного срока он не совершил нового дисциплинарного проступка.

Вышеуказанные виды дисциплинарных взысканий могут быть досрочно сняты на основании обращения судьи имеющего дисциплинарное взыскание, или председателя суда, в котором работает данный судья с предложением о снятии дисциплинарного взыскания в порядке

установленном в Законе Кыргызской Республики «О дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики».

В связи с чем, Сапиянова М.Н. сообщает, что порядок снятия дисциплинарного взыскания в виде замечания, предупреждения и выговора примененного в отношении судьи урегулировано в законодательстве на соответствующем уровне и обладает внесудебным характером.

По мнению представителя Верховного суда Кыргызской Республики, на основании вышеизложенного, оспариваемая норма не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

По мнению представителя Правительства Кыргызской Республики Курманакунова Н.А., касательно конституционности оспариваемой нормы, в соответствии со статьей 427 Трудового кодекса Кыргызской Республики по вопросам освобождения от занимаемой должности лиц, занимающих политические или специальные государственные должности, изменения записи дня и причин освобождения, перевода на другую работу, оплаты за время отсутствия по уважительной причине или выполненную малооплачиваемую работу и дисциплинарного взыскания, индивидуальные трудовые споры решаются во внесудебном порядке и принятые решения по вышеуказанным обстоятельствам не подлежат обжалованию.

Курманакунов Н.А. считает, что указанное в пункте 8 части 5 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики право на судебную защиту это процессуальные действия осуществляемые стороной защиты в целях обеспечения прав и интересов подозреваемых в совершении преступления или проступка, исключение или смягчение наказания, а также реабилитации людей подвергнутых незаконному уголовному преследованию.

В пункте 1 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики указано, что каждому гарантируется защита его прав и свобод, предусмотренные в настоящей Конституции, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Кроме этого, в соответствии с частью 4 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность за противоправные действия в порядке, предусмотренном законодательством.

А статьей 20 Конституции Кыргызской Республики установлено, что права и свободы человека могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты и прав свободы других лиц и такие ограничения могут быть введены с учетом особенностей военной и государственной службы.

Представитель Правительства Кыргызской Республики ссылаясь на статьи 17, 42, 95 Конституции Кыргызской Республики считает, что оспариваемые нормы не противоречат Конституции Кыргызской Республики, по этой причине ходатайство обращающейся стороны не подлежит удовлетворению.

Представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики Курманбаева А.М. отмечает, что применяемые в соответствии с абзацем вторым части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» меры дисциплинарного воздействия в виде замечания и выговора ограничивают право лиц на судебную защиту.

По мнению Курманбаевой А.М., конституционное право на судебную защиту включает в себя не только право обращения в суд, но и возможность гарантированной реальной судебной защиты со стороны государства. А процесс рассмотрения Дисциплинарной комиссией дисциплинарного деяния судьи нельзя считать как реализацию права на судебную защиту, так как реально нарушенное право может быть восстановлено только в судебных органах. Поэтому юридическая возможность обжалования в законном порядке решений Дисциплинарной комиссии должна быть предоставлена

судьям в момент принятия решения и до отправления его в соответствующие органы.

Конституция не допускает какого-либо ограничения права на судебную защиту и является универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики считает, что устанавливая гарантию судебной защиты каждого в международных договорах о правах человека, судья не согласен с решением Дисциплинарной комиссии о применении мер воздействия в виде предупреждения и выговора, имеет право реализовать свое конституционное право на судебную защиту и оспорить его в судебном порядке. Принимая во внимание вышеизложенное, Курманбаева А.М. полагает, что оспариваемая норма противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Представитель Дисциплинарной комиссии Сабырбекова Э.Э. отметила, что оспариваемая норма была введена по предложению Совета судей Кыргызской Республики. В случае предоставления права обжалования всех решений Дисциплинарной комиссии в суде, Дисциплинарная комиссия как орган, рассматривающий вопросы привлечения судей к ответственности потеряет свой смысл, рассмотрение самого вопроса превратится в гражданский спор, и тем самым не достигнет своей эффективности.

По мнению Сабырбековой Э.Э., поведение судьи оценивается в судебном органе самоуправления Дисциплинарной комиссией. Такое обстоятельство, с одной стороны укрепляет авторитет судебной власти, обеспечивает выполнение судьями Кодекса чести судьи, с другой стороны – защищает права и законные интересы судей.

Кроме этого, Сабырбекова Э.Э. отмечает, что нет оснований полагать что, право на судебную защиту ограничивается или исключается, и приводит в качестве примера опыт Конституционного суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека в этой области, и считает, что это

спор между судьями, обладающими государственной властью и судебным органом самоуправления.

Если будет предоставлено право обжалования других решений Дисциплинарной комиссии в судебном порядке, кроме решений о досрочном освобождении судей от занимаемой должности, в таком случае решения об отказе в привлечении к дисциплинарной ответственности будет позволено обжаловать заявителям в судебном порядке, что однозначно приведет к неразберихе в производстве Дисциплинарной комиссии.

По словам Сабырбековой Э.Э., в практике Канады, Франции и других демократических стран, решения, издаваемые специальными органами о привлечении к дисциплинарной ответственности судей не позволяют обжаловать их в судебном порядке.

На основании вышеизложенного, представитель Дисциплинарной комиссии считает, что оспариваемая норма не противоречит Конституции Кыргызской Республики, в связи с чем ходатайство обращающейся стороны подлежит отказу в удовлетворении.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики обсудив доводы сторон, выслушав объяснения других сторон и изучив материалы, приходит к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является второй абзац части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» следующего содержания.

«28 статья. Привлечение судей к дисциплинарной ответственности

7. Не подлежат обжалованию решения Дисциплинарной комиссии при Совете судей о применении к судьям другого вида дисциплинарного взыскания.».

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» принят в порядке установленном законодательством Кыргызской Республики и опубликован в газете «Эркин Тоо» от 15 июля 2008 года № 51, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Конституция Кыргызской Республики, признавая высшими ценностями права и свободы человека и гражданина, как залог соблюдения незыблемых устоев правового государства, провозглашает фундаментальные гарантии равенства всех перед законом и судом (часть 4 статьи 16), на судебную защиту, защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (пункт 8 части 5 статьи 20, части 1, 2 статьи 40).

Право на судебную защиту, являясь абсолютным по своей природе в силу требований статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, требует от государства безоговорочной реализации этой гарантии в процессе своей законотворческой деятельности.

Кыргызская Республика, закрепляя в Основном законе право каждого на судебную защиту, а также своим признанием обязательности для неё международных договоров в сфере прав и свобод человека, являющихся составной частью правовой системы Кыргызской Республики подтверждает свою приверженность обязательности реализации данного права и на международном уровне (часть 3 статьи 6 Конституции).

В частности, Всеобщая декларация прав человека провозглашает право каждого на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (статья 8). Подпунктом "а" пункта 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических

правах, к которому Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года №1406-ХП закреплено, что государства обязаны обеспечить любому лицу эффективное средство правовой защиты прав и свобод, признаваемых Пактом, если они нарушены.

Кыргызская Республика, обеспечивая права и свободы человека и гражданина, гарантирует также их равенство перед законом и судом. Нарушение данной нормы-принципа симметрично ведёт к деформации конституционного принципа недискриминации (часть 1 статьи 16 Конституции), под которым понимается запрет ограничения или ущемления прав, свобод и законных интересов личности, помимо прочих, по признакам социального качества человека, включающие в себя происхождение, имущественное и должностное положение, принадлежность к религиозным и общественным организациям, места жительства.

Именно поэтому, в данном контексте Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в своём решении от 5 марта 2014 года отметила, что право на судебную защиту является правом каждого. А государство должно, исходя из равенства всех перед законом и судом, уважать и обеспечить всем лицам, включая судей Кыргызской Республики, право на судебную защиту, обеспечивающее возможность восстановления иных нарушенных прав, установленных Конституцией и международными договорами.

Таким образом, ни одна из конституционно признаваемых целей ограничения прав, предусмотренные в части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, а именно защита национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц, не может быть основанием для введения ограничений в отношении реализации права на судебную защиту.

3. В соответствии со статьей 4 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» статус судьи

определяется повышенными требованиями к его приобретению и прекращению, установлением высоких стандартов к личности обладателя, квалификации и поведению, усилением ответственности за ненадлежащее исполнение судебных полномочий, материальным и социальным обеспечением и иными гарантиями, соответствующими высокому статусу.

Согласно части 1 статьи 95 Конституции Кыргызской Республики судьи всех судов Кыргызской Республики занимают свои должности и сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным. Нарушение требований безупречности поведения судей является основанием для привлечения судьи к ответственности в порядке, определяемом конституционным законом.

Под нарушением требований безупречности в соответствии с конституционным Законом Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» понимается несовместимое с высоким званием судьи существенное либо систематическое совершение судьей дисциплинарных проступков (проступка), предусмотренных частью 2 статьи 28 вышеназванного конституционного Закона.

Целью института дисциплинарной ответственности судей является решение задач в интересах поддержания необходимого обществу уровня эффективности судебной системы. Органом, разрешающим вопросы привлечения судей к дисциплинарной ответственности, является Дисциплинарная комиссия при Совете судей, действующая на основании Конституции и законов Кыргызской Республики. Конституция Кыргызской Республики фрагментарно определяет ее полномочия. Так, Дисциплинарная комиссия при Совете судей вносит предложение Президенту Кыргызской Республики о досрочном освобождении от занимаемой должности судьи Верховного суда Кыргызской Республики, Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики и судьи местного суда (пункты 2 и 4 части 3 статьи 64); даёт согласие на временное отстранение от должности,

привлечение судей к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке (часть 4 статьи 95).

Остальные вопросы, а именно определение общего количества членов, требований к кандидатам в члены Дисциплинарной комиссии при Совете судей и иные вопросы организации ее деятельности отнесены к ведению законодателя (часть 9 статьи 95 Конституции Кыргызской Республики).

4. Закон Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики», определяя статус, порядок формирования, организацию и принципы деятельности Дисциплинарной комиссии, а также порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности, предусмотрел за Дисциплинарной комиссией при Совете судей полномочие по рассмотрению вопросов дисциплинарной ответственности судей и наложению на судей дисциплинарных взысканий за совершение ими дисциплинарного проступка.

Дисциплинарная комиссия при Совете судей состоит из членов, формируемых из кандидатур, представленных Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей Кыргызской Республики, соответственно, субъектный состав Дисциплинарной комиссии не позволяет отнести её ни к судебным органам, ни к органам судейского самоуправления.

В силу особой природы и предназначения судебной власти как института, служащего гарантией законности и верховенства права, обеспечивающего разрешение всех возникающих в обществе конфликтов, повышенные требования к персоне судьи, его поведению, а также за выполнение им профессиональных обязанностей являются оправданными и согласуются с международными рекомендациями и стандартами в сфере правосудия.

Так, Бангалорские принципы поведения судей (приложение к резолюции Экономического и Социального Совета ООН 2006/23 от 27 июля 2006 года), представляющие собой дальнейшее развитие Основных принципов независимости судебных органов, провозглашают, что

постоянное внимание со стороны общественности налагает на судью обязанность принять на себя ряд ограничений и, несмотря на то, что рядовому гражданину эти ограничения могли бы показаться обременительными, судья принимает их добровольно.

Несомненно, дисциплинарный проступок причиняет невосполнимый ущерб престижу судейской профессии, подрывающий доверие к судебной системе в целом. Любое дисциплинарное разбирательство несёт определённые негативные последствия, причем каждый случай привлечения судьи к дисциплинарной ответственности умаляет авторитет судебной власти дискредитирующим поведением судьи, совершившим дисциплинарный проступок.

В этой связи, установление возможности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности и наложения дисциплинарных взысканий, не связанных с освобождением от занимаемой должности, является необходимым инструментом для обеспечения повышенной ответственности судьи за свое поведение и выполнение им своих профессиональных обязанностей. В конечном счете, целью института дисциплинарной ответственности судей является решение задач в интересах поддержания необходимого обществу уровня эффективности судебной системы.

Вместе с тем, процедура дисциплинарной ответственности судьи должна иметь особую специфику, обусловленную конституционно-правовым статусом судьи, и обеспечивать баланс между независимостью судьи и его ответственностью перед обществом.

5. В соответствии с частями 1, 2 статьи 93 Конституции Кыргызской Республики судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам. Основными инструментариями обеспечения принципа независимости каждого судьи, которая сама по себе не означает его бесконтрольность и безответственность, является несменяемость и неприкосновенность судьи. Эти свойства не могут рассматриваться в качестве личной привилегии, поскольку представляют собой средство

защиты публичных интересов, прежде всего, интересов правосудия. Только подлинно независимый и вызывающий доверие у общества суд может служить эффективной гарантией защиты прав и свобод человека и преодоления любых кризисов в обществе. В свою очередь, функционирование такого суда, возможно лишь там, где судьи максимально защищены от произвольных репрессалий и необоснованных обвинений по отношению к себе. Надежные процедурные гарантии, полноценно реализуемые на практике, являются ключевым фактором защиты судей от произвольных и необоснованных взысканий, соответственно, неправомерного давления на них. Таким образом, обществу, если оно хочет иметь беспристрастный и справедливый суд, доверять ему, то есть иметь надлежащее правосудие, необходимо смириться с тем, что судьи должны быть ограждены и защищены гораздо более сильными механизмами.

Статус судьи, обеспечивающий исполнение возложенной на судьи задачи по осуществлению правосудия, подлежит конституционно-правовой защите, уровень которой не должен снижаться по отношению к ранее достигнутому. Данное требование прямо закреплено в части 3 статьи 3 конституционного Закона Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики", согласно которой в Кыргызской Республике не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, умаляющие самостоятельность судов и независимость судей.

Таким образом, государство обязано принять все возможные меры для надлежащей деятельности судей по отправлению правосудия, не исключая, в свою очередь, возможности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности.

6. Существующее правовое регулирование процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности судей, предусматривая возможность обжалования в судебном порядке такого вида дисциплинарного взыскания как досрочное освобождение от занимаемой должности, исключает возможность обжалования, в том числе в судебном порядке, решений

Дисциплинарной комиссии при Совете судей о наложении иных видов взысканий: предупреждение, замечание, выговор (часть 4 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики»).

Такой подход законодателя не способствует развитию независимой судебной системы с судьями, которые, пользуясь свободой действий в пределах закона, последовательно обеспечивают справедливое судебное разбирательство. Реальная угроза быть подвергнутым необоснованному дисциплинарному взысканию при отсутствии надежной процедуры пересмотра решения о наложении дисциплинарного взыскания может помешать судьям осуществлять свои полномочия эффективно, снижая степень гарантированности их независимости. В дисциплинарной процедуре собственная защита обвинённым судьей, как носителем государственной власти, имеет публичный интерес.

В данном аспекте следует иметь ввиду также и международные стандарты, содержащие положения о предоставлении возможности обжалования судьей наложенного на него дисциплинарного взыскания. Так, отдельные положения Основных принципов независимости судебных органов (одобренные резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года и от 13 декабря 1985 года) гласят, что обвинение или жалоба, поступившие на судью в ходе выполнения им (ею) своих судебных и профессиональных обязанностей, должны быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре. Судья имеет право на ответ и справедливое разбирательство (пункт 17); решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны быть предметом независимой проверки (пункт 20).

В пункте 5.1 Европейской Хартии о статусе судей от 10 июля 1998 года также отмечено, что решение исполнительного органа, коллегии или органа, назначающего наказание, как это предусмотрено в Хартии, может быть обжаловано в вышестоящий судебный орган.

Таким образом, международно-правовые стандарты, допуская возможность функционирования дисциплинарного органа, рассматривающего вопросы дисциплинарной ответственности судей в виде судебного или иного органа, требуют, чтобы в национальных законодательствах предусматривался механизм обжалования принимаемых им решений.

Следовательно, решение Дисциплинарной комиссии при Совете судей о применении к судье таких видов дисциплинарного взыскания как предупреждение, замечание и выговор должно стать предметом независимой проверки.

Следует отметить, что для обеспечения принципа независимости судей особо важно, чтобы процедура, посредством которой налагается взыскание, была честной, беспристрастной, объективной и проводилась независимым органом. В этой связи деятельность членов Дисциплинарной комиссии при Совете судей по привлечению к дисциплинарной ответственности судей должна быть детально регламентирована законодательно закрепленными критериями, позволяющими исключить возможность различной трактовки правовых норм и использования механизма дисциплинарной ответственности как инструмента давления на судей.

Неоднородность состава Дисциплинарной комиссии, формируемой не только из числа судей, но и представителей гражданского общества и иных государственных органов требует особого внимания законодателя к порядку и последовательности стадий дисциплинарного производства, одним из элементов которого должна стать возможность обжалования решения о применении меры к судье дисциплинарного взыскания с тем, чтобы не допустить необоснованного привлечения судей к дисциплинарной ответственности.

Этого требует, в том числе, гарантированное Конституцией Кыргызской Республики и носящее абсолютный характер право каждого на судебную защиту.

Вместе с тем, реализация для судей права на судебную защиту в традиционном понимании, когда рассмотрение дела будет происходить в судебном органе с соблюдением всех принципов отправления правосудия, когда в состязаниях будут участвовать все стороны конфликта, не может не отразиться негативным образом на авторитете судебной системы в целом. С учетом этих важных обстоятельств Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики считает возможным реализацию права судей на судебную защиту несколько иным образом.

Поддержание авторитета судебной власти в непосредственной связи с необходимостью обеспечения ее независимости возлагается на органы судейского самоуправления, а именно на Совет судей, являющийся выборным органом судейского самоуправления. Совет судей, состоящий исключительно из судей, наделенных полномочием отправления правосудия и избираемых съездом из числа наиболее подготовленных и авторитетных судей, призван, прежде всего, защищать права и законные интересы судей, поэтому возложение функции по рассмотрению жалоб судей на решения Дисциплинарной комиссии при Совете судей будет вполне оправданным как с точки зрения международных обязательств Кыргызской Республики, так и требований Конституции о безоговорочном обеспечении каждого правом на судебную защиту.

Следовательно, законодатель, исходя из правового статуса Дисциплинарной комиссии при Совете судей как административно-юрисдикционного органа должен урегулировать правоотношения, возникающие вследствие необходимости обеспечения выполнения международных обязательств и конституционного права каждого на судебную защиту, с учетом баланса публичных интересов, предполагающих как их строгую и неотвратимую ответственность по широкому перечню оснований, так и необходимостью обеспечения гарантий независимости и неприкосновенности судей.

При этом следует особо подчеркнуть, что право на обжалование решений о дисциплинарном взыскании не может быть предоставлено субъекту, инициировавшему дисциплинарное производство, поскольку у судей возникновение этого права носит публичный интерес и направлен на обеспечение принципа его независимости, тогда как иные лица имеют полноценную возможность для защиты своих интересов в судах на общих основаниях.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частями 8 и 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 46, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

РЕШИЛА:

1. Признать абзац второй части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики" не противоречащим абзацу второму части 2, части 3 статьи 16, пункту 8 части 5 статьи 20, части 1 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики.

2. Правительству Кыргызской Республики внести соответствующие изменения в законодательные акты, исходящие из мотивировочной части настоящего решения.

3. Решение окончательное и обжалованию не подлежит. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты

Верховного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

По данному делу имеется особое мнение судей К.А. Дуйшеева, К.Дж. Кыдырбаева, Ч.О. Осмоновой, Ж.И. Саалаева (см. ниже)

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики Дуйшеева К.А., Кыдырбаева К.Ж., Осмоновой Ч.О., Саалаева Ж.И. по делу о проверке конституционности абзаца второго части 7 статьи 28 конституционного Закона "О статусе судей Кыргызской Республики" в связи с обращением Жорокулова М.М.

С вынесенным решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности абзаца второго части 7 статьи 28 конституционного Закона "О статусе судей Кыргызской Республики" не согласны по нижеследующим основаниям.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в своем решении от 18 марта 2020 года отметила, что международно-правовые стандарты, допуская возможность функционирования дисциплинарного органа, рассматривающего вопросы дисциплинарной ответственности судей в виде судебного или иного органа, требуют, чтобы в национальных законодательствах предусматривался механизм обжалования принимаемых им решений. Следовательно, решение Дисциплинарной комиссии при Совете судей о применении к судье таких видов дисциплинарного взыскания как предупреждение, замечание и выговор должно стать предметом независимой проверки. Неоднородность состава Дисциплинарной комиссии, формируемой не только из числа судей, но и представителей гражданского общества и иных государственных органов требует особого внимания законодателя к порядку и последовательности стадий дисциплинарного производства, одним из элементов которого должна стать возможность обжалования решения о применении меры к судье дисциплинарного взыскания с тем, чтобы не допустить необоснованного привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Совет судей, состоящий исключительно из судей, наделенных полномочием отправления правосудия и избираемых съездом из

числа наиболее подготовленных и авторитетных судей, призван, прежде всего, защищать права и законные интересы судей, поэтому возложение функции по рассмотрению жалоб судей на решения Дисциплинарной комиссии при Совете судей будет вполне оправданным как с точки зрения международных обязательств Кыргызской Республики, так и требований Конституции о безоговорочном обеспечении каждого правом на судебную защиту.

Такой вывод Конституционной палаты считаем недостаточно аргументированным и обоснованным, так как в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности было исключено из полномочий Совета судей.

Более того, согласно пояснительной записке приложенной к указанному Закону на стадии его проектирования, внесенные поправки вытекали из необходимости замены Совета судей Кыргызской Республики Дисциплинарной комиссией в силу ряда причин. Так, Совет судей состоит исключительно из судей и это может стать препятствием к объективному подходу к вопросам ответственности своих коллег. Поэтому Совет судей исключается из числа институтов, которые рассматривают вопросы о привлечении судей к ответственности. Взамен создается орган на паритетных началах Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей (часть 9 статьи 95). Этот орган не связан корпоративной солидарностью и в связи с этим способен объективно рассматривать вопрос об ответственности судьи.

Кроме того, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обосновывая свое решение, ссылается на необходимость исполнения положений ряда международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика. Так, отдельные положения Основных принципов независимости судебных органов (одобренные резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года и от 13 декабря 1985

года) гласят, что обвинение или жалоба, поступившие на судью в ходе выполнения им (ею) своих судебных и профессиональных обязанностей, должны быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре. Судья имеет право на ответ и справедливое разбирательство (пункт 17); решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны быть предметом независимой проверки (пункт 20).

В пункте 5.1 Европейской Хартии о статусе судей от 10 июля 1998 года также отмечено, что решение исполнительного органа, коллегии или органа, назначающего наказание, как это предусмотрено в Хартии, может быть обжаловано в вышестоящий судебный орган.

Вместе с тем, не отрицая важность соблюдения взятых на себя международных обязательств, все же следует принять во внимание, что в силу требований норм абзаца второй части 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права должны определяться законами.

Кроме того, согласно указанному решению право на обжалование решений о дисциплинарном взыскании не может быть предоставлено субъекту, инициировавшему дисциплинарное производство, поскольку у судей возникновение этого права носит публичный интерес и направлен на обеспечение принципа его независимости, тогда как иные лица имеют полноценную возможность для защиты своих интересов в судах на общих основаниях.

Однако, такой подход является весьма спорным, поскольку ставит инициаторов дисциплинарного производства в неравное положение с судьями, которые будут иметь возможность обжаловать наложенное дисциплинарное взыскание, следовательно теряется смысл обращения граждан имеющих претензии к судьям.

Лицу, которое полагает, что судья в ходе осуществления правосудия допустил действия или высказывания, умаляющие его достоинство, либо своим бездействием допустил их умаление со стороны других участников процесса, должна быть обеспечена, по крайней мере, справедливая процедура рассмотрения его жалобы. Иное фактически означало бы превращение гарантий независимости и неприкосновенности судей из средства защиты публичных интересов в их личную привилегию, что, в свою очередь, могло бы повлечь умаление достоинства личности при осуществлении правосудия, несовместимое с требованиями части 1 и 2 статьи 16, часть 1 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики.

В целом рассматриваемое решение содержит аргументы обосновывающие необходимость признания оспариваемой нормы противоречащей Конституции Кыргызской Республики. Однако в резолютивной части, указанная норма признается не противоречащей Конституции Кыргызской Республики.

В связи с чем, следует отметить, что Конституционная палата не приняла во внимание требования пункта 10 статьи 48 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» согласно которой в решении Конституционной палаты должны быть указаны в том числе, доводы в пользу принятого Конституционной палатой решения, а при необходимости доводы, опровергающие утверждения сторон.

Решение Конституционной палаты состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Мотивировочная часть состоит из оценки судом всех доводов, отраженных в описательной части. Именно данный раздел ложится в основу принятого решения. Соответственно резолютивная часть решения – это выводы суда по поставленному вопросу. Следовательно, решение Конституционной палаты должно приниматься в единстве всех его частей, и приводимые доводы должны подтверждать выводы, изложенные в резолютивной части.

Вместе с тем, указанные требования не были соблюдены, и Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики приняла противоречивое решение по рассматриваемому вопросу, не приводя достаточных оснований по пункту 1 резолютивной части. Более того, в противоречие этому пункту приняла дополнительный пункт рекомендательного характера (п.2), которым обязала Правительство Кыргызской Республики внести изменения и дополнения в законодательные акты с учетом мотивировочной части решения. Полагаем, что подобное решение, вероятнее всего, в последующем обусловит определенные сложности в его реализации.

Судьи

Дуйшеев К.А.

Кыдырбаев К.Ж.

Осмонова Ч.О.

Саалаев Ж.И.