



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

по делу о проверке конституционности части 6
статьи 26 конституционного закона Кыргызской
Республики «О статусе судей Кыргызской
Республики» в связи с ходатайством граждан
Раяпова Болота Овматовича
и Асанова Муратбека Алановича

5 марта 2014 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - судьи Касымалиева М.Ш., судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Макешова Дж.М., Мамырова Э.Т., Нарынбековой А.О., Осконбаева Э.Ж., Осмоновой Ч.О., Сооронкуловой К.С., при секретаре Толобалдиеве М.Э., с участием обращающейся стороны – Раяпова Болота Овматовича, Асанова Мурата Алановича, представителя Асанова М.А. по доверенности Асыранкулова Марата Асанбековича; стороны-ответчика - Арзиева Мирбека Исамаматовича, представляющего интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности, руководствуясь частью 1 статьи 18, статьей 24 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела на открытом судебном заседании дело о проверке конституционности части 6 статьи 26 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики», рассмотрела дело, объединённое определением судьи Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 21 февраля 2014 года в одно конституционное судопроизводство.

Поводом к рассмотрению дела явились ходатайства граждан Раяпова Болота Овматовича и Асанова Муратбека Алановича.

Основанием к рассмотрению ходатайств явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции часть 6 статьи 26 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

УСТАНОВИЛА:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики (далее – Конституционная палата) 20 августа 2013 года поступило ходатайство гражданина Раяпова Б.О. о проверке конституционности части 6 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» и признании данной нормы не соответствующей частям 1, 2, 3 статьи 16, части 2, пункту 8, части 5 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

Для обоснования ходатайства приведены следующие доводы.

12 ноября 2009 года Совет судей Кыргызской Республики (далее - Совет судей) в соответствии с частью 1 статьи 29, частью 2 статьи 28, пунктом 8 части 2 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» по результатам рассмотрения дисциплинарного производства, возбужденного по жалобам физических лиц, вынес решение о применении в отношении Раяпова Б.О., занимавшего должность заместителя председателя Таласского областного суда Кыргызской Республики, меры дисциплинарного воздействия в виде досрочного освобождения от занимаемой должности.

Президент Кыргызской Республики на основании предложения, внесенного Советом судей, подписал Указ от 10 февраля 2010 № 41 о досрочном освобождении Раяпова Б.О. от занимаемой должности судьи местного суда Кыргызской Республики.

6 июля 2012 года в соответствии с пунктом 2 части 9 статьи 15 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», где указано, что судьями Верховного суда Кыргызской Республики не могут быть лица, ранее освобожденные от должности судьи Кыргызской Республики в связи с безупречным поведением, Совет по отбору судей Кыргызской Республики вынес решение о недопущении Раяпова Б.О. к участию в конкурсе на замещение должности судьи Верховного суда Кыргызской Республики.

По мнению заявителя, оспариваемая норма конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», исключая возможность реализовать предусмотренное Конституцией право на судебную защиту, нарушает конституционное положение, согласно которому право на судебную защиту не подлежит никакому ограничению (пункт 8 части 5 статьи 20).

Обращающаяся сторона считает, что оспариваемая норма конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» также не соответствует нормам, согласно которым права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения и являются высшей ценностью (часть 1 статьи 16 Конституции) Кыргызская Республика на основе равенства всех перед законом и судом уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека (абзац 1 части 2 статьи 16 Конституции), в Кыргызской Республике все равны перед законом и судом (часть 3 статьи 16) и противоречит конституционному запрету на принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Определением коллегии судей Конституционной палаты от 9 сентября 2013 года ходатайство заявителя было принято к производству.

13 января 2014 года в производство Конституционной палаты поступило обращение гражданина Асанова М.А. В своем обращении Асанов М.А. указал, что он занимал должность судьи Военного суда Кыргызской Республики, Указом Президента Кыргызской Республики от 6 ноября 2013 года № 214 он был досрочно освобожден от занимаемой должности судьи местного суда Кыргызской Республики. Для принятия такого Указа послужило решение Совета судей Кыргызской Республики от 31 октября 2013 года, принятое на основании искаженных копий приговоров Свердловского районного суда г. Бишкек в отношении Асанова М.А. о двойной судимости. В своем обращении Асанов М.А. указал, что запрет обжалования принятого решения о его досрочном освобождении от занимаемой должности, противоречит части 6 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» Конституции. Часть 1 статьи 20 Конституции устанавливает, что в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина и часть 2 статьи 40 признает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Также в части 1, 2 статьи 6 Конституции определено, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике и на основе Конституции принимаются конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты, поэтому часть 6 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» противоречит частям 1, 2 статьи 6, части 1 статьи 20, части 2 статьи 40 Конституции.

Учитывая однородность требований указанных лиц, определением судьи-докладчика от 21 февраля 2014 года в соответствии со статьей 30 конституционного закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» по вышеуказанным требованиям дела соединены в одно конституционное судопроизводство.

В судебном заседании заявители Раяпов Б.О., Асанов М.А. и его представитель Асыранкулов М.А. поддержали свои обращения, просят их удовлетворить.

Представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Арзиев М.И. изъявил несогласие тем, что часть 6 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» противоречит Конституции.

Конституционная палата, исследовав материалы дела и выслушав доводы сторон, приходит к следующим выводам:

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата 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 по данному делу является часть 6 статьи 26 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» следующего содержания:

«Решение о досрочном освобождении судьи Кыргызской Республики от занимаемой должности обжалованию не подлежит.»

Конституционный закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, 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 имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике (часть 1 статьи 6). Конституция, реализуя принцип правового государства, гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права (часть 1 статьи 40). Не подлежит никакому ограничению установленное Конституцией право на судебную защиту (пункт 8 части 5 статьи 20).

Указанное в Конституции право на судебную защиту устанавливает, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом.

Эти конституционные положения соотносятся со статьей 8 Всеобщей декларации прав человека. Последующее развитие нормы Всеобщей декларации прав человека, направленные на защиту прав и свобод человека, получили в Международном пакте о гражданских и политических правах (далее – Пакт), Кыргызская Республика присоединилась к данному Пакту постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года № 1406-ХП, и Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (далее – Конвенция). Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию Законом Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года № 182. Подпунктом «а» пункта 3 статьи 2 указанного Пакта закреплено, что государства обязаны обеспечить любому лицу эффективное средство правовой защиты прав и свобод, признаваемых Пактом, если они нарушены, часть 1 статьи 6 Конвенции установила, что все лица равны перед судом, и каждый имеет право при рассмотрении любого дела на справедливое и публичное разбирательство в течение разумного срока независимым и беспристрастным судом.

Также, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (далее – ООН) резолюцией 40/32 от 29 ноября 1985 года одобрила «Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов», принятые седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.

Таким образом, Кыргызская Республика закрепила право каждого на судебную защиту не только в Конституции, но и подтвердила это посредством присоединения, подписания и ратификации Пакта и Конвенции, а также, являясь членом ООН, взяла на себя обязательство по соблюдению основных принципов независимости судебных органов.

В соответствии с частью 3 статьи 6 Конституции международные договоры по правам человека являются не только составной частью правовой системы

Кыргызской Республики, но и имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров.

3. Конституция (часть 1 статьи 95) установила, что 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.

Во-первых, статус судьи определяется точным и правильным исполнением судьей всех своих законных полномочий, а также обязывает его на эти действия дача им торжественной клятвы на момент избрания на должность.

Дача клятвы присваивает судье особый конституционно-правовой статус. Такой статус обязывает судью придерживаться закрепленных Законом требований и означает готовность соблюдения возложенных на него ограничений, то есть, судья обязан независимо, и только на основании профессиональных знаний и внутренних убеждений на ведение справедливого правосудия.

Привлечение судьи к дисциплинарной ответственности имеет специфику, обусловленную его специальным (конституционно-правовым) статусом. Однако он, в свою очередь, обеспечивает равновесие между бесконтрольностью и безответственностью судьи и независимостью судьи, его обязанностями перед обществом.

В соответствии с конституционным Законом Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка влечет за собой применение меры дисциплинарного воздействия в виде замечания, выговора или досрочного освобождения судьи от занимаемой должности (часть 2 статьи 28). При этом досрочное освобождение от должности за совершение дисциплинарного проступка применяется как крайняя мера дисциплинарного воздействия за грубое нарушение требований о безупречном поведении судей (часть 5 статьи 28).

4. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» также установил гарантии независимости судей, которые обеспечиваются, в частности, запретом вмешательства в деятельность судьи, несменяемостью и неприкосновенностью судьи (часть 1 статьи 11). Однако данные гарантии не носят абсолютного характера и не исключают возможности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, в том числе посредством досрочного освобождения от занимаемой должности в случае совершения им в процессе осуществления правосудия дисциплинарного проступка, несовместимого с безупречностью поведения и высоким званием судьи, подтвержденного решением Совета судей (пункт 8 части 2 статьи 26).

Применение к судье меры дисциплинарного воздействия в виде досрочного освобождения от занимаемой должности должно осуществляться на основе принципа соразмерности, с учетом баланса между независимостью, неприкосновенностью судьи с одной стороны, и ответственностью судебной власти перед обществом, с другой. Отклонение же от данного принципа может препятствовать принятию судьями самостоятельных и непредвзятых решений при осуществлении правосудия.

Поведение судьи оценивается органом судейского общества, состоящего из профессиональных судей. Данный орган, с одной стороны, укрепляя авторитет судебной власти, обеспечивает исполнение судьей требований, установленных Кодексом чести Судьи, с другой стороны защищает права судей и их законные интересы.

В связи с этим, решение о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности, должно быть предметом независимой проверки для оценки объективности и беспристрастности Совета судей при вынесении соответствующего решения. Следовательно, судья, посчитавший решение Совета судей о его досрочном освобождении от занимаемой должности необоснованным, должен иметь возможность оспорить данное решение в судебном порядке, реализуя свое право на судебную защиту. Такое право происходит также из содержания части 2 статьи 5-2 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики».

Поэтому законодателю необходимо предусмотреть судьям Верховного суда и местных судов юридическую возможность обжалования решения Совета судей Кыргызской Республики о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности в законном порядке. Такая возможность должна предоставляться в период с момента вынесения решения Советом судей Кыргызской Республики до отправки Президенту Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу Кыргызской Республики.

5. Согласно Конституции, права и свободы человека неотчуждаемы, принадлежат каждому от рождения и являются высшей ценностью. Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека на основе равенства всех перед законом и судом (статья 16).

А судебная защита, как следует из ранее выраженной Конституционной Палатой правовой позиции, является универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, выполняющим обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод (решение от 27 декабря 2013 года по делу о проверке конституционности части 1 статьи 30 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики»).

Следовательно, 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.

В связи с этим решение Совета судей о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности не может ограничивать право судьи обжаловать соответствующее решение в судебном порядке.

6. В соответствии с частью 5 статьи 28 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» решение о досрочном освобождении судей Верховного и судей местного суда принимается Президентом на основании решения Совета судей о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности. В таких случаях со стороны Президента и Жогорку Кенеша принятие решения о досрочном

освобождении судьи в качестве окончательного решения оценивается как оказание полного доверия решению Совета судей.

Часть 6 статьи 26 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» не признает возможность судье Верховного и местного суда обжаловать решение о его досрочном освобождении от занимаемой должности в каком-либо порядке, в том числе и судебном.

Как выше отмечено, решения Президента, Жогорку Кенеша о досрочном освобождении судьи Верховного и местного суда выносятся согласно порядку, установленному Конституцией, и как подзаконный акт не ограничивает права судьи на судебную защиту. Следовательно, часть 6 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» не противоречит части 1, 2 статьи 6, части 1, 2, 3 статьи 16, части 1, пункту 8 части 5 статьи 20 и части 2 статьи 40 Конституции.

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

РЕШИЛА:

1. Признать часть 6 статьи 26 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» не противоречащей части 1, 2 статьи 6, частям 1, 2, 3 статьи 16, части 1, пункту 8 части 5 статьи 20 и части 2 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики.

2. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики внести соответствующие изменения и дополнения в законодательные акты, вытекающие из 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 и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

По данному делу имеются особые мнения судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р. и Осмонбаева Э.Ж., Сооронкуловой К.С.

Особое мнение
судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской
Республики Айдарбековой Ч.А. и Бобукеевой М.Р. по делу о проверке
конституционности части 6 статьи 26 конституционного закона «О
статусе судей Кыргызской Республики» в связи с обращением граждан
Раяпова Б.О. и Асанова М.А.

С вынесенным решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности части 6 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» не согласны по нижеследующим основаниям.

1. Конституция гарантирует право на судебную защиту (часть 2 статьи 40) и выступает как одно из основных средств защиты прав и свобод человека и гражданина, выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод. Именно поэтому Конституция не допускает какие-либо ограничения права на судебную защиту (пункт 8 части 5 статьи 20).

Вышеуказанные конституционные положения находятся в полном соответствии с требованиями статьи 8 Всеобщей декларации прав человека, где «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его прав, предоставленных ему конституцией или законом».

Право на судебную защиту и его составляющей – права на законный суд, предусмотрены также Международным пактом о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 14), где закреплено право каждого при определении его гражданских прав и обязанностей на справедливое и открытое разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Право на судебную защиту, установленное Конституцией, предполагает возможность всякого заинтересованного лица обратиться в суд в целях защиты нарушенного или оспоренного права, или охраняемого законом интереса. Судебной защите подлежат любые права и свободы, как предусмотренные, так и не предусмотренные Конституцией. Так, из смысла статьи 17 Конституции права и свободы, установленные Конституцией, не являются исчерпывающими и не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, право на судебную защиту имеет универсальный характер.

В силу приведенных положений Конституции и международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, право на судебную защиту в полной мере распространяется и на судей, которые были досрочно освобождены от занимаемой должности. Так, согласно статье 5-2 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» перечисление основных прав судей в части 1 этой же статьи не ограничивает другие права гражданина, являющегося судьей, предоставленные Конституцией гражданам Кыргызской Республики, если реализация этих прав не вступает в противоречие с высоким статусом судьи. Таким

образом, право на судебную защиту, которое согласно Конституции не может быть ограничено законом, имеют и судьи, в том числе и досрочно освобожденные от должности. Такая же правовая позиция Конституционной палаты была отмечена и в ее решении от 30 ноября 2013 года.

2. Конституционная палата в своем решении от 5 марта 2014 года отмечает, что «в соответствии с частью 5 статьи 28 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» решение о досрочном освобождении судей Верховного и судей местного суда принимается Президентом на основании решения Совета судей о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности.

В таких случаях со стороны Президента и Жогорку Кенеша принятие решения о досрочном освобождении судьи в качестве окончательного решения оценивается как оказание полного доверия решению Совета судей».

Такой вывод Конституционной палаты считаем недостаточно обоснованным и полным в силу того, что он позволяет обжаловать только решение Совета судей, который осуществляет дисциплинарное производство в отношении судей и по его итогам выносит свое решение.

В соответствии с нормами части 3 статьи 64, частями 2, 5 статьи 95, части 5 статьи 97 Конституции Президент Кыргызской Республики освобождает судей местных судов по предложению Совета судей, а также Жогорку Кенеш освобождает судей Верховного суда Кыргызской Республики и судей Конституционной палаты по представлению Президента Кыргызской Республики на основании предложения Совета судей.

Как было указано выше, досрочное освобождение судей осуществляется в несколько этапов и каждый из них заканчивается правовым актом, имеющим соответствующее значение для продолжения этого процесса. Так, решение Совета судей, как органа судейского самоуправления, имеет правовое значение для рассмотрения его как основания для принятия акта Президента Кыргызской Республики и, соответственно акт Президента Кыргызской Республики является основанием для рассмотрения его далее Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

В целом, процесс досрочного освобождения судей Кыргызской Республики, в соответствии с частями 2, 5 статьи 95, частью 5 статьи 97 Конституции заканчивается актом Президента (в отношении судьи местного суда) и актом Жогорку Кенеша (для судьи Верховного суда и Конституционной палаты).

Следует отметить, что именно эти правовые акты имеют юридические последствия, прекращающие полномочия судей с момента вступления их в законную силу. Данный вывод подтверждается и частью 2 статьи 27 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», которой предусматривается, что полномочия судьи прекращаются Президентом или Жогорку Кенешем соответственно.

Таким образом, процесс досрочного освобождения судей сопровождается принятием правовых актов, издаваемых в соответствии с законодательно установленными процедурами и полномочиями конституционного органа Совета судей, являющегося органом судейского самоуправления, Президента и Жогорку Кенеша. Каждый из указанных органов самостоятельно принимает решение о досрочном освобождении судей в рамках своей компетенции и в порядке, установленном законодательством. Следовательно, решение каждого из указанных

органов может рассматриваться как самостоятельное решение о досрочном освобождении судей, а окончательное решение в отношении судей местных судов принимается Президентом и Жогорку Кенешем в отношении судей Верховного суда и Конституционной палаты соответственно.

Однако Конституционная палата в своем решении указала, что обжалованию может подлежать только правовой акт Совета судей, который является, по своей сути, ключевым, а акты Президента и Жогорку Кенеша официализирующими решение Совета судей. Такой вывод Конституционной палаты считаем недостаточно аргументированным и обоснованным, так как именно правовые акты Президента и Жогорку Кенеша, принимаемые в рамках своей компетенции, имеют правовые последствия и соответственно могут быть обжалованы в случае нарушения порядка их принятия.

3. Важным в рассматриваемом деле является вопрос привлечения судьи к дисциплинарной ответственности в виде досрочного освобождения от занимаемой должности. В частности, Конституционная палата в своем решении отметила только одно из перечисленных в части 2 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» оснований, связанного с совершением судьей дисциплинарного проступка, не совместимого с безупречностью поведения и высоким званием судьи, подтвержденного решением Совета судей.

Следует отметить, что оспариваемая норма имеет отношение ко всем основаниям, перечисленным в части 2 статьи 26 указанного выше закона и в этом случае, Конституционная палата должна была дать оценку всем основаниям или же воздержаться от таковой, не акцентируя свое внимание только на одном из оснований.

Вместе с тем, рассматривая дисциплинарную ответственность судей, порождающую досрочное освобождение их от должности, необходимо отметить, что законодатель в главе 6 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» недостаточно четко указал содержательную часть дисциплинарного проступка, дав возможность Совету судей самому определять степень тяжести совершенных действий судьи.

Так, согласно части 5 статьи 28 вышеуказанного закона досрочное освобождение от должности за совершение дисциплинарного проступка применяется как крайняя мера дисциплинарного воздействия за грубое нарушение требований о безупречном поведении судей. В этом смысле оценка «грубое нарушение», «малозначительность совершенного проступка» или иные оценочные категории должны быть четко указаны законодателем, иначе широкое толкование указанных категорий может привести к злоупотреблению полномочиями со стороны Совета судей и стать инструментом для вмешательства в деятельность судей, что нарушает принцип независимости судей.

Одним из требований к безупречному поведению судей, установленного частью 2 статьи 6 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» является обязанность судей соблюдать требования Кодекса чести судьи Кыргызской Республики (принят на V съезде судей Кыргызской Республики 8 июля 2006 года). Примечательно, что кодекс не является нормативным правовым актом, но порождает последствия, которые предусмотрены нормами обозначенного

закона. Такой подход законодателя согласован со сложившейся тенденцией в правовом регулировании трансформации положений корпоративных актов, имеющих нормативный характер, в нормативные правовые акты. Однако, если учесть правовые последствия, наступающие при нарушении норм корпоративного акта, то судейскому сообществу следует более четко изложить стандарты поведения судей, чтобы при применении их на практике точно определять состав дисциплинарного проступка.

Более того, в Кодексе чести судьи должны быть установлены такие стандарты и требования к поведению судей в профессиональной деятельности и к внеслужебному поведению, соответственно могут быть обжалованы в случае нарушения порядка их принятия.

3. Важным в рассматриваемом деле является вопрос привлечения судьи к дисциплинарной ответственности в виде досрочного освобождения от занимаемой должности. В частности, Конституционная палата в своем решении отметила только одно из перечисленных в части 2 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» оснований, связанного с совершением судьей дисциплинарного проступка, не совместимого с безупречностью поведения и высоким званием судьи, подтвержденного решением Совета судей.

Следует отметить, что оспариваемая норма имеет отношение ко всем основаниям, перечисленным в части 2 статьи 26 указанного выше закона и в этом случае, Конституционная палата должна была дать оценку всем основаниям или же воздержаться от таковой, не акцентируя свое внимание только на одном из оснований.

Вместе с тем, рассматривая дисциплинарную ответственность судей, порождающую досрочное освобождение их от должности, необходимо отметить, что законодатель в главе 6 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» недостаточно четко указал содержательную часть дисциплинарного проступка, дав возможность Совету судей самому определять степень тяжести совершенных действий судьи.

Так, согласно части 5 статьи 28 вышеуказанного закона досрочное освобождение от должности за совершение дисциплинарного проступка применяется как крайняя мера дисциплинарного воздействия за грубое нарушение требований о безупречном поведении судей. В этом смысле оценка «грубое нарушение», «малозначительность совершенного проступка» или иные оценочные категории должны быть четко указаны законодателем, иначе широкое толкование указанных категорий может привести к злоупотреблению полномочиями со стороны Совета судей и стать инструментом для вмешательства в деятельность судей, что нарушает принцип независимости судей.

Одним из требований к безупречному поведению судей, установленного частью 2 статьи 6 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» является обязанность судей соблюдать требования Кодекса чести судьи Кыргызской Республики (принят на V съезде судей Кыргызской Республики 8 июля 2006 года). Примечательно, что кодекс не является нормативным правовым актом, но порождает последствия, которые предусмотрены нормами обозначенного закона.

Такой подход законодателя согласован со сложившейся тенденцией в правовом регулировании трансформации положений корпоративных актов, имеющих нормативный характер, в нормативные правовые акты. Однако, если учесть правовые последствия, наступающие при нарушении норм корпоративного акта, то судейскому сообществу следует более четко изложить стандарты поведения судей, чтобы при применении их на практике точно определять состав дисциплинарного проступка.

Более того, в Кодексе чести судьи должны быть установлены такие стандарты и требования к поведению судей в профессиональной деятельности и к внеслужебному поведению, которые бы являлись условием общественного доверия и уважения по отношению к судебной власти, гарантировали эффективную работу судебной системы, имея в виду, что поведение судей в профессиональной сфере и в частной жизни рассматриваются в обществе в качестве неотъемлемой части доверия к судам. Такой подход согласуется с международными рекомендациями и стандартами в сфере правосудия, которые можно было бы реализовать в положениях нового кодекса судейской этики.

4. Как было отмечено, конституционное право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты.

В этой связи следует отметить, что процесс рассмотрения дисциплинарного проступка судьи Советом судей нельзя считать реализацией права на судебную защиту, так как нарушенное право может быть защищено только в судебных органах и только по процедурам, заранее определенным законодательными актами. Следовательно, учитывая высокий статус судьи, его роль в повышении уровня доверия к институтам государственной власти, законодателю необходимо предусмотреть такие способы судебной защиты прав таких граждан, которые обеспечивали бы их независимость и справедливые процедуры рассмотрения их дел.

В этой связи, учитывая вышеизложенное, считаем часть 6 статьи 28 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», противоречащей Конституции, так как данное положение закона ограничивает права на судебную защиту лиц, досрочно освобожденных от должности судьи.

Судьи:

Ч.А. Айдарбекова

М.Р. Бобукеева

Особое мнение
судей Э.Ж. Осконбаева, К.С. Сооронкуловой к Решению Конституционной
палаты от 5 марта 2014 года по делу о проверке конституционности
части 6 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей
Кыргызской Республики» в связи с обращениями граждан
Б.О. Раяпова и М. А. Асанова

1. Пункт 8 части 5 статьи 20 Конституции гарантирует право на судебную защиту, как не подлежащее никакому ограничению субъективное правомочие каждого (физического и юридического лица).

Тем самым императивность вышеуказанного конституционного положения обязывает нормотворческие органы не допускать правового регулирования, препятствующего либо ограничивающего право на судебную защиту. Вместе с тем, как свидетельствует судебная практика Конституционной палаты, именно ограничение нормативными правовыми актами права на судебную защиту чаще всего становится предметом обжалования в рамках конституционного судопроизводства. По данному делу субъектами обращения подвергается сомнению конституционность части 6 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», устанавливающей невозможность обжалования в суде решения о досрочном освобождении судьи Кыргызской Республики от занимаемой должности.

Процедура досрочного освобождения судьи от занимаемой должности состоит из нескольких стадий, каждая из которых завершается принятием соответствующего акта. В частности, в соответствии с частью 5 статьи 28 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», решение о досрочном освобождении судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда принимается Жогорку Кенешем по представлению Президента, основанному на решении Совета судей о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности; далее, решение о досрочном освобождении судей местного суда принимается Президентом на основании решения Совета судей о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности. При этом законодатель не уточняет, какое из вышеуказанных решений не подлежит обжалованию.

Исходя из этого, Конституционная палата в своем решении определила, что объективность и справедливость решения Совета судей о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности должны быть предметом независимой проверки.

Тем самым, в соответствии с Решением Конституционной палаты, судья, не согласный с решением Совета судей, вправе реализовать свое конституционное право на судебную защиту и оспорить его в судебном порядке. Как следует из Решения Конституционной палаты, это право судьи вытекает из части 2 статьи 5-2 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», предусматривающей, что «перечисление в части 1 настоящей статьи прав не ограничивает другие права гражданина, являющегося судьей, предоставленные Конституцией гражданам Кыргызской Республики, если реализация этих прав не вступает в противоречие с высоким статусом судьи. Следовательно, судья, как и

любой гражданин Кыргызской Республики, обладает неограниченным правом на судебную защиту.

Однако, вопреки своим же доводам, не приводя должной аргументации, при этом допуская необоснованное исключение из правил, предусмотренных частью 2 статьи 5-2 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», Конституционная палата приняла решение о конституционности части 6 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей в Кыргызской Республике», тем самым лишив досрочно освобожденных судей права обжаловать соответствующее решение Президента и Жогорку Кенеша.

Из смысла мотивировочной части Решения вытекает, что обжалование решений Совета судей в рассматриваемом вопросе имеет два исхода:

1) В случае отмены судом решения Совета судей, судья остается на занимаемой должности. Следовательно, процедура освобождения судьи должна завершиться на этом этапе, она не может продолжаться даже в формальном смысле, так как в соответствии с частью 1 статьи 100 Конституции, судебные акты являются обязательными и подлежат исполнению всеми государственными органами и должностными лицами. Тем самым, нивелируется (сводится на «нет») конституционная роль и конституционные полномочия Жогорку Кенеша - как высшего представительного органа и Президента - как главы государства в вопросах освобождения судей от занимаемой должности. Более того, такое положение грубо нарушает конституционный порядок освобождения судей от должности, предусмотренный пунктом 2 и 4 части 3 статьи 64, пунктом 1 части 4 статьи 74, частью 2 и 5 статьи 95, частью 5 статьи 97 Конституции. Следовательно, Конституционная палата, обязывая Жогорку Кенеш своим Решением внести соответствующие изменения в конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики» (пункт 2 резолютивной части), вынуждает его к законодательным действиям, противоречащим Конституции.

2) В случае если судебным актом решение Совета судей остается в силе, процедура освобождения судьи переходит в следующую стадию. Однако, исходя из логики Решения Конституционной палаты и его понимания роли Жогорку Кенеша и Президента в вопросе освобождения судей от занимаемой должности, последние вынуждены согласиться с решением Совета судей, подкрепленного решением суда.

В случае несогласия Президента или Жогорку Кенеша с решением Совета судей, сложившаяся ситуация будет расцениваться как конституционный конфликт между ветвями власти, более того, как игнорирование Президентом либо депутатами решения суда об обоснованности и законности решения Совета судей.

В рамках вышеизложенного необходимо отметить, что существующий конституционный порядок назначения и освобождения судей представляет последовательность логически взаимосвязанных стадий единой процедуры, на каждой из которых тот или иной орган в рамках своих конституционных полномочий обязан принять обоснованное, взвешенное решение. Такой порядок в определенной степени обеспечивает конституционный баланс в порядке формирования судейского корпуса и тем самым гарантирует ее независимость. В противном случае, доминирующая роль кого-либо из участников данного процесса приведет к сосредоточению у него чрезмерных полномочий относительно решения кадровых вопросов в судах. Любая концентрация полномочий у какого-либо

государственного органа (как и концентрация аналогичных полномочий у Совета судей) объективно увеличивает опасность незаконного влияния на суды.

¹В соответствии с частью 2 статьи 95 и частью 5 статьи 97 Конституции, судьи Верховного суда и судьи Конституционной палаты Верховного суда могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента на основании **предложения** Совета судей, в соответствии с частью 5 статьи 95 Конституции освобождение от должности судей местных судов осуществляется Президентом по **предложению** Совета судей. Как вытекает из смысла вышеуказанных конституционных положений и лексического значения слова «предложение», решения Совета судей об освобождении судей от занимаемой должности носят рекомендательный характер. Предложить кандидатуры судей для досрочного освобождения – конституционное право Совета судей, принятие окончательного, завершающего процесс освобождения судьи от занимаемой должности решения – конституционное право Президента и Жогорку Кенеша.

Так же, как и в случае с назначением судей Президент вправе не согласиться с решением Совета судей, если посчитает его недостаточно обоснованным и объективным, в этом заключается его конституционная роль как главы государства, гаранта независимости и несменяемости судей в частности, и судебной власти в целом.

Усложненный порядок освобождения от должности судей Верховного суда и Конституционной палаты предопределены их высоким должностным статусом и характером принимаемых решений. Решающая роль законодательного органа в этом вопросе также является существенной гарантией самостоятельности и независимости судебной власти. Каждый из депутатов вправе принять решение (голосовать) на основании собственной субъективной оценки решения Совета судей и представления Президента.

По существу рассматриваемого вопроса, исходя из конституционного положения о неограниченном характере права на судебную защиту, необходимо отметить следующее.

Акт Президента или Жогорку Кенеша, принятый в результате осуществления процедуры досрочного освобождения судьи от занимаемой должности должен подлежать судебному обжалованию.

При этом, на наш взгляд, законодателю необходимо установить исключительную подсудность данной категории дел Верховному суду. Более того, следует определить особенности судебного производства по данной категории дел (например, расширенный состав суда).

2. Законодательная возможность судебного обжалования указа Президента и Постановления Жогорку Кенеша о досрочном освобождении судей от занимаемой должности предопределяется также характером данной меры дисциплинарной ответственности судей.

¹ Правовое регулирование порядка досрочного прекращения полномочий судьи в разных странах имеет свою специфику. К примеру, в РФ решение о досрочном прекращении полномочий судьи (кроме судей Конституционного суда) в рамках дисциплинарного производства, принимают квалификационные коллегии судей, непосредственно Президент либо законодательный орган участия в этом процессе не принимают. Однако, участие этих органов обеспечивается тем, что в состав квалификационной коллегии входят представители общественности, избираемые законодательным органом и представитель Президента.

В соответствии с частью 2 статьи 28 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» досрочное освобождение судей от занимаемой должности применяется за совершение судьей дисциплинарного проступка. В свою очередь, дисциплинарным проступком, согласно части 1 статьи 28 этого же закона, признается действие или бездействие судьи, не соответствующее требованиям безупречного поведения, по которым понимается отсутствие в отношении этого судьи подтвержденных или признанных Советом судей фактов нарушения обязанностей, предусмотренных статьей 5-1 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» (часть 2 статьи 6), в которой нормативно закреплены обстоятельства, подлежащие учету при наложении дисциплинарного взыскания на судью.

Из смысла и содержания вышеуказанных норм вытекает, что основанием дисциплинарной ответственности судьи является дисциплинарный проступок (правонарушение). Следовательно, с правовой точки зрения, акты Президента или Жогорку Кенеша (основанные на решении Совета судей) о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности могут быть объектами судебного контроля на предмет проверки их обоснованности и законности.

Вместе с тем, существует проблема судебной проверки обоснованности решения об освобождении судьи мотивированного не безупречным, с моральной точки зрения, поведением судьи. Пункт 2 части 1 статьи 5-1 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» устанавливает, что судья обязан соблюдать требования Кодекса чести судей Кыргызской Республики, а также установленную законодательством этику государственных служащих и избегать всего, что могло бы опорочить авторитет и достоинство судьи. Отсылочный характер данного законоположения свидетельствует об отсутствии каких-либо законодательно закрепленных четких критериев оценки не безупречности поведения судьи.

В Кодексе чести судьи поведение судьи регламентировано путем изложения общих требований, предъявляемых к поведению судьи (глава 1), правил поведения судьи при осуществлении правосудия (глава 2), правил поведения судьи во внеслужебной деятельности (глава 3). Основанием для возбуждения вопроса о досрочном освобождении судьи от должности является позорящее честь и достоинство судьи действие или бездействие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи (статья 8 Кодекса).

Расплывчатость формулировок Кодекса чести судьи и отсутствие более детальной регламентации в конституционном законе «О статусе судей» критериев дисциплинарных проступков, порочащих авторитет и достоинство судьи, как оснований рассматриваемого вида ответственности судей влечет не только неравное применение мер к отдельным судьям, но и в случаях незаконного и необоснованного применения дисциплинарных мер существенно затрудняет возможность судебной защиты их прав. В таких случаях, судам, осуществляющим проверку, будет сложно дать правильную правовую оценку решению о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности, обоснованного не правовыми, а моральными критериями.

Более того, в отличие от правовой, моральная оценка носит чисто субъективный характер и, следовательно, вполне вероятны существенные расхождения мнений субъектов, принимающих решение по дисциплинарному делу судьи.

Очевидно, что при таком недостаточном нормативном регулировании судья не может быть в полной мере защищен от произвольных действий. В этом отношении, решение проблемы возможно путем четкого определения оснований досрочного освобождения судей от занимаемой должности в конституционном законе «О статусе судей» либо придания Кодексу чести судей нормативно-правового характера (не только по форме, но и по содержанию).

Возможно, законодатель посчитает, что невозможно исчерпывающим образом указать в законе обстоятельства, подпадающие под признаки поведения, порочащие авторитет и достоинство судьи в виду многообразия таких проявлений в повседневной жизни. Во всяком случае, досрочное освобождение судьи от занимаемой должности, как исключительная мера ответственности, должна быть соразмерна совершенному проступку, то есть, основанием для рассматриваемой меры ответственности должно являться грубейшее однократное либо многократные нарушения стандартов должного поведения судьи, свидетельствующие о невозможности дальнейшего пребывания судьи на судейской должности.

Следовательно, в целях обеспечения эффективного и дифференцированного применения мер дисциплинарной ответственности необходимо ввести нормативные критерии систематичности совершения судьей дисциплинарных проступков и разграничения их на обычные и грубые.

3. Принимая решение по данному делу, Конституционная палата не приняла во внимание, что досрочное освобождение судей от занимаемой должности должно осуществляться с соблюдением законодательно установленных процедур.

В частности, процессуальный порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности регулируется статьей 29 конституционного закона «О статусе судей» и Положением о дисциплинарной ответственности судей, утвержденного Указом Президента от 26 февраля 2003 года. Порядок досрочного освобождения судей от должности регулируется положениями статьи 125 закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Нарушения или неправильное применение соответствующих процедурных норм могут и должны быть предметом обжалования в судебном порядке на любой стадии процесса досрочного освобождения судьи от занимаемой должности. Более того, несоблюдение процедуры производства по делу о дисциплинарной ответственности судьи может быть существенной помехой для всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств рассматриваемого вопроса, повлиять на вынесение законного и обоснованного решения.

Таким образом, по нашему мнению, часть 6 статьи 26 конституционного закона «О статусе судей в Кыргызской Республике», допуская исключение из конституционного положения, согласно которому право на судебную защиту не подлежит ограничению, препятствует осуществлению данного права судьями, в отношении которых применяется досрочное освобождение от занимаемой должности.

Судьи:

Э.Ж. Осконбаев

К.С. Сооронкулова