

DOI:10.26104/NNTIK.2023.19.83.045

Мамытова А.Т.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН СУДЬЯЛАР КЕҢЕШИНИН
АЛДЫНДАГЫ ТАРТИП КОМИССИЯСЫ

Мамытова А.Т.

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ КОМИССИЯ ПРИ СОВЕТЕ
СУДЕЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

A. Mamytova

DISCIPLINARY COMMISSION UNDER THE COUNCIL
OF JUDGES OF THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.56:347.962 (575.2)

Бул макалада Кыргыз Республикасынын Судьялар кеңешине караштуу Тартип комиссиясынын конституциялык жана укуктук статусу, анын сот тутумундагы ролу, Кыргыз Республикасынын Президентинин, Жогорку Кеңешинин жана Судьялар кеңешинин өкүлдөрүн көрсөтүлгөн комиссияга дайындоонун тартиби көрсөтүлөт. Тартип комиссиясын түзүү жана комиссиянын мүчөлүгүнө талапкерлерди сунуштоо боюнча Президенттин, Жогорку Кеңештин жана Судьялар кеңешинин укуктары мыйзамдардын ченемдеринин негизинде ашырылат. Сот тутумунда тартиптик өндүрүштү жөнгө салууда кабыл алынган мыйзамдарга карабастан, Тартип комиссиясын түзүүнүн процесстери мыйзамда так көрсөтүлгөн эмес. Ошондуктан Тартип комиссиясын түзүүнүн процесстериндеги мыйзамдагы боштуктарды толтуруу зарыл. Тартип комиссиясы жөнүндө мыйзамга өзгөртүүлөрдү киргизүүдө коомдун граждандык секторунун бул органда өкүл болушун камсыз кылуу маанилүү. Сот органдарынан Тартип комиссиясынын мүчөлөрү катары Судьялар кеңешинен көз карандысыз талапкерлер соттордун съезддеринде шайланууга тийиши.

Негизги сөздөр: тартип комиссиясы, судьялар кеңеши, Президент, Жогорку Кеңеш, принцип, мыйзамдуулук, демократия, статус, мыйзам чыгаруу, Конституция.

В данной статье рассмотрены конституционно-правовой статус Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики, его роль в судебной системе, порядок назначения представителей Президента, Жогорку Кеңеша и Совета судей Кыргызской Республики. Предлагаются основные на нормах законодательства деятельность Президента, Жогорку Кеңеша и Совета судей республики по формированию Дисциплинарной комиссии. Несмотря на принятый пакет законов в регулировании дисциплинарного производства в судебной сфере, важнейшие вопросы, касающиеся процедуры формирования Дисциплинарной комиссии не закреплены в законодательном порядке. Таким образом, необходимо восполнить пробелы законодательства в порядке формирования Дисциплинарной комиссии путем внесения изменений в закон “О Дисциплинарной комиссии”, при этом важно обеспечить представительство в этом органе гражданского сектора общества. Члены Дисциплинарной комиссии от судейского сообщества как органа фактически и юридически независимого от Совета судей должны избираться на съезде судей, а между съездами формироваться из резервного списка, ранее утвержденного съездом.

Ключевые слова: дисциплинарная комиссия, Совет судей, Президент, Жогорку Кеңеш, принцип, законность, демократичность, статус, законодательство, Конституция.

This article considers the constitutional and legal status of the Disciplinary Commission under the Council of Judges of the Kyrgyz

Republic, its role in the judicial system, the procedure for appointing representatives of the President, Zhogorku Kenesh and the Council of Judges of the Kyrgyz Republic. The activities of the President, Zhogorku Kenesh and the Council of Judges of the Republic on the formation of the Disciplinary Commission based on the norms of law are proposed. Despite the adopted package of laws in regulating disciplinary proceedings in the judicial sphere, the most important issues related to the procedure for forming the Disciplinary Commission are not enshrined in law. Thus, it is necessary to fill in the gaps in the legislation regarding the formation of the Disciplinary Commission by amending the law “On the Disciplinary Commission”, while it is important to ensure the representation of the civil sector of society in this body. Members of the Disciplinary Commission from the judiciary, as a body actually and legally independent of the Council of Judges, must be elected at the Congress of Judges, and between congresses formed from a reserve list previously approved by the Congress.

Key words: disciplinary Commission, Council of judges, President, Jогorku Kenesh, principle, legality, democracy, status, legislation, Constitution.

Дисциплинарная комиссия при Совете судей Кыргызской Республики является независимым коллегиальным дисциплинарным органом по делам судей Кыргызской Республики, которая [1]:

- 1) рассматривает вопросы о дисциплинарной ответственности судей;
- 2) налагает дисциплинарные взыскания на судей за совершение ими дисциплинарного проступка;
- 3) дает согласие на привлечение судьи к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- 4) дает согласие на временное отстранение судьи от должности в случае дачи согласия на привлечение к его уголовной ответственности (привлечение в качестве обвиняемого);
- 5) вносит предложения Президенту Кыргызской Республики о досрочном освобождении от занимаемой должности судьи Верховного суда Кыргызской Республики, Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики для последующего внесения представления Жогорку Кеңеш Кыргызской Республики, и судьи местного суда в случае нарушения ими требований безупречности.

Дисциплинарная комиссия состоит из 9 членов и формируется Президентом, Жогорку Кеңешем и

Советом судей Кыргызской Республики по одной трети состава комиссии соответственно [2]. Члены комиссии избираются на три года (не более двух раз подряд) и независимы при осуществлении своих полномочий.

Президент, Жогорку Кенеш и Совет судей Кыргызской Республики представляют по 3 члена, с учетом требований гендерного представительства, в Дисциплинарную комиссию. Так, относительно полномочий Президента Кыргызской Республики по данному вопросу в законодательстве нет нормы о том, каким образом Президенту могут быть представлены кандидатуры для назначения в состав Дисциплинарной комиссии. Таким образом Президент КР номинирует своих представителей в Дисциплинарной комиссии произвольно, по собственному усмотрению, руководствуясь личными субъективными предпочтениями. Учитывая конституционно-правовой статус Дисциплинарную комиссию и его особую роль в судебной системе, необходимо четко регламентировать порядок назначения представителей Президента Кыргызской Республики в члены Дисциплинарной комиссии.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, согласно Закона Кыргызской Республики “О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” представляет по две кандидатуры в состав Дисциплинарной комиссии при Совете судей от парламентского большинства и парламентской оппозиции. Кандидатуры представляются в профильный комитет Жогорку Кенеша, который вносит на утверждение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Трое кандидатов, набравшие наибольшее количество голосов, считаются отобранными. В случае если один или несколько кандидатов, занявшие 1-3 места, и кандидат, занявший 4 место, получают одинаковое количество голосов, то по кандидатурам, получившим одинаковое количество голосов, проводится повторное голосование. В Регламенте Жогорку Кенеша отсутствуют нормы о порядке выдвижения кандидатур и методах их отбора. Отбирая кандидатуры в состав Дисциплинарной комиссии, Жогорку Кенеш республики произвольно применил процедуры выдвижения в Совет по отбору судей. Выдвижение и первоначальный отбор кандидатур происходил во фракциях, затем их избрание рассматривалось на заседаниях коалиции парламентского большинства и парламентской оппозиции, а затем выносилось на утверждение Жогорку Кенешем. Процедуры выдвижения носили закрытый, кулуарный характер, без широкого публичного объявления, что не позволило общественности гражданского сектору принять участие в выдвижении и формировании Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики. Фактически в состав Дисциплинарной комиссии, как и в Совет по отбору судей были представлены исключительно кандидатуры от партийных

фракций. Произвольная, не основанная на нормах законодательства деятельность Президента и Жогорку Кенеша по формированию Дисциплинарной комиссии, ее закрытый характер не только противоречат принципам законности и демократичности, но и ставят легитимность нынешнего состава Дисциплинарной комиссии и её решений.

В 2014 году был разработан пакет изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей, и законопроект о внесении изменений и дополнений в «Закон о статусе судей» предусматривал, что Дисциплинарная комиссия наполовину должна состоять из представителей гражданского общества. Такой состав заслужил одобрение Венецианской комиссии, отметившей, что «он должен способствовать прозрачности работы комиссии и участию общественности в дисциплинарных разбирательствах, а также предупреждению возникновения судейского корпоративизма» [6]. Законопроект предусматривал, что кандидаты в члены Дисциплинарной комиссии от гражданского сектора выдвигаются путем жеребьевки от учебных и научных учреждений, адвокатуры и других коммерческих организаций, за исключением политических партий, для исключения возможной политизации и коррупции. Венецианская комиссия предлагала проведение конкурсного отбора кандидатов на основе принципов честности, профессионализма и прозрачности. Однако, ни первоначальный замысел разработчиков законопроекта, ни рекомендации Венецианской комиссии не нашли отражения в законе “О Дисциплинарной комиссии”. С учетом вышеизложенного необходимо восполнить пробелы законодательства в части выдвижения кандидатур и их отбор Президентом и Жогорку Кенешем, а также широкого участия гражданского сектора.

Вызывает немало вопросов и порядок формирования Дисциплинарной комиссии в части представительства судейского корпуса. Законодательство содержит нормы о праве собрания судей предлагать Совету судей кандидатуры из числа судейского сообщества для формирования состава Дисциплинарной комиссии. Однако порядок рассмотрения и выдвижения кандидатур и их одобрения собраниями судей и последующего их избрания в Совете судей не нашли своего отражения в законодательстве. Формирования Дисциплинарной комиссии в этой части осуществлено без установленных законодательно процедур. Отсутствие законодательно предусмотренных процедур приводит к хаотичному, произвольному выдвижению кандидатур в члены Дисциплинарной комиссии. Судьи произвольно решают, представление кандидатур в Совет судей по региональному признаку и проводят общее собрание городских судей. Однако следует учесть, что нет никаких территориальных либо региональных уровней собрания судей. По

своему статусу, независимо от инстанционности судов, все собрания судей являются равноправными и одинаково правомочными. Более того, законодательство не предусматривает какой-либо многоступенчатой процедуры выдвижения кандидатур в члены Дисциплинарной комиссии. Существующие нормы предполагают, что все 72 суда (включая Верховный суд и Конституционную палату) вправе представлять, в Совет судей свои кандидатуры. Однако порядок их рассмотрения и избрания в Совет судей законом не регламентированы.

Несмотря на принятый пакет законов в регулировании дисциплинарного производства в судебной сфере, важнейшие вопросы, касающиеся процедуры формирования Дисциплинарной комиссии не закреплены в законодательном порядке.

Таким образом, необходимо восполнить пробелы законодательства в порядке формирования Дисциплинарной комиссии путем внесения изменений в закон «О Дисциплинарной комиссии», при этом важно обеспечить представительство в этом органе гражданского сектора общества.

Члены Дисциплинарной комиссии от судейского сообщества как органа фактически и юридически независимого от Совета судей должны избираться на съезде судей, а между съездами формироваться из резервного списка, ранее утвержденного съездом. Представленность 2/3 членов Дисциплинарной комиссии от Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики может существенно повлиять на независимость дисциплинарного производства и возможность преследования неугодных и не послушных судей, создает риски давления и неправомерного воздействия на судей. Полное отсутствие в Дисциплинарной комиссии представителей гражданского сектора общества подрывает доверие к нему со стороны общественности, способствуя закрытости и недоступности деятельности Дисциплинарной комиссии гражданскому контролю и мониторингу.

В отношении требований, предъявляемых к кандидатам в члены Дисциплинарной комиссии следует отметить нижеследующее. В соответствии с требованиями Закона [6], кандидаты и члены Дисциплинарной комиссии должны быть не моложе 40 лет, иметь высшее юридическое образование, опыт работы по юридической специальности не менее 15 лет и безупречную репутацию. Кандидаты, представленные из судейского сообщества, должны иметь стаж работы в должности судьи не менее 5 лет.

Кандидатами в члены Дисциплинарной комиссии не могут быть лица:

- 1) имеющие судимость, в том числе погашенную или снятую;
- 2) ранее освобожденные от должности судьи в связи с безупречным поведением;

3) уволенные из правоохранительных органов в связи с дискредитацией звания сотрудника правоохранительного органа или лишенные лицензии на право занятия адвокатской деятельностью;

4) подозреваемые или обвиняемые в совершении преступления либо в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям;

5) являющиеся членами политических партий;

6) имеющие гражданство иностранных государств или не имеющие гражданство Кыргызской Республики.

Одной из главных проблем нормативных положений данного закона является неоднократное использование термина «безупречность». Это тот критерий, который учитывается при характеристике судей, членов Совета по отбору судей, членов Дисциплинарной комиссии. Однако, термин носит оценочный, абстрактный характер, не имеет конкретного содержания и в практике применения может вызывать разное толкование.

Согласно конституционного Закона «О статусе судей» [5] судья занимает свою должность и сохраняет свои полномочия до тех пор, пока его поведение является безупречным. Под нарушением требований безупречности понимается несовместимое с высоким званием судьи существенное либо систематическое совершение судьей дисциплинарных проступков (проступка), длинный перечень которых предусмотрен частью 2 статьи 28 данного конституционного Закона. И если в отношении кандидатов – судей требование безупречности означает отсутствие каких-либо дисциплинарных взысканий, то возникает вопрос – как безупречность репутации будет определяться в отношении кандидатов, не являющихся судьями.

Согласно части 3 статьи 4 Закона КР «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей КР» в состав Дисциплинарной комиссии не могут входить председатели, заместители председателей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов, депутаты Жогорку Кенеша, прокуроры, сотрудники правоохранительных органов, адвокаты, члены Совета судей и Совета по отбору судей Кыргызской Республики. По смыслу части 2 статьи 7 и части 2 статьи 27 данного Закона КР членами Дисциплинарной комиссии могут быть избраны или назначены государственные служащих в состав Дисциплинарной комиссии, что выглядит достаточно противоречивой.

Во-первых, такое законодательное допущение противоречит принципу разделения властей. Дисциплинарная комиссия по-своему конституционно-правовому статусу формально находится в структуре Совета судей, следовательно относится к органам судейского сообщества, решая вопросы внутренней деятельности судов через свои органы. Членство профессиональных

чиновников в составе органа судебского самоуправления не состоятельно по своей сути. Согласно Киевским рекомендациям органы, занимающиеся вопросами судебской дисциплины, не должны контролироваться исполнительной властью и на их работу не должно оказываться никакого политического воздействия. Следует избегать любого контроля исполнительной власти над судебными советами или иными органами, уполномоченными решать дисциплинарные вопросы. В этом аспекте возможность членства государственных служащих многократно увеличивает риск воздействия на судей со стороны представителей иных ветвей власти.

Во-вторых, согласно Закону «О государственной и муниципальной службе» [8] государственный гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на постоянной основе, любая иная, разрешенная законом деятельность (научная, творческая, экспертная, преподавательская) не должна препятствовать выполнению прямых служебных функций и полномочий. Любая иная работа государственного служащего, осуществляемая на общественных началах, не должна подменять деятельность по месту основной работы в ущерб интересам государственного органа, функции которого обязан обеспечивать государственный служащий, тем более на длительный срок (в данном случае на три года). Между тем, Закон «О Дисциплинарной комиссии» устанавливает, что члены Дисциплинарной комиссии, замещающие государственные должности, осуществляют свою деятельность на общественных началах и за ними сохраняется заработная плата по основному месту работы. На время работы в Дисциплинарной комиссии члены, занимающие государственные должности, освобождаются от выполнения своих служебных обязанностей [9].

Тем самым, вопреки Закону КР «О государственной и муниципальной службе», Указу Президента от 8 августа 2012 года «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике», стандартам и заключению Венецианской комиссии, разработчики проекта закона в 2017 году вместо представителей гражданского общества включили в состав Дисциплинарной Комиссии Совета судей Кыргызской Республики государственных служащих. Касательно порядка рассмотрения Дисциплинарной комиссии дисциплинарных материалов следует отметить, что субъектами обращения в ДК являются:

- 1) физические и юридические лица;
- 2) государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица;
- 3) председатели судов Кыргызской Республики;

В Дисциплинарную комиссию с представлением о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности обращается Генеральный прокурор

Кыргызской Республики, к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, - соответствующие государственные органы.

Согласно законодательству, частное определение является особым видом судебного постановления, представляющий реакцию суда на отдельные нарушения законности, выявившиеся в ходе судебного разбирательства и не относящиеся к существу рассматриваемого дела. Основания и порядок вынесения частного определения регулируются в гражданском процессе статьей 227 Гражданско-процессуального Кодекса (ГПК) КР и в уголовном процессе статьей 381 Уголовно- процессуального Кодекса (УПК) КР.

При этом процессуальным законодательством не предусмотрены правила вынесения частного определения в отношении судей. Норма, предоставляющая Верховному суду право выносить частные определения в отношении судей и направлять их в Совет судей содержалась в части 3 статьи 19 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»: «Частное определение, вынесенное в отношении судей, направляется также в Совет судей, который вправе возбудить либо отказать в возбуждении дисциплинарного производства в соответствии с порядком привлечения судей к дисциплинарной ответственности». Данная норма утратила силу в соответствии с пунктом 1-статьи 1 Закона Кыргызской Республики от 5 августа 2016 года № 165 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», в частности - в законы Кыргызской Республики "О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах", "Об органах судебского самоуправления".

Тем самым, частное определение Верховного суда было исключено из перечня оснований возбуждения дисциплинарного производства в отношении судей. Однако, пункт 3 части 1 статьи 12 Закона наделил председателей судов правом обращаться с представлениями на действия и бездействия судьи в Дисциплинарную комиссию.

Аналогичные изменения внесены в Закон «О Верховном суде и местных судах».

Председатель Верховного суда вправе обращаться с представлением на действие (бездействие) судьи Верховного суда и местных судов, председатель суда второй инстанции обращается с представлением на действие (бездействие) судей судов второй и первой инстанций; председатель суда первой инстанции судей первой инстанции. Тем самым, председатели судов отныне могут играть ключевую роль при привлечении судей к дисциплинарной ответственности. Особенно уязвимыми в этой ситуации являются судьи первой инстанции, в отношении которых утраивается риск инициирования дисциплинарного производства со стороны председателей судов вышестоящих инстанций.

Гипертрофированная роль председателей судов была одной из основных проблем судебной системы до конституционной реформы 2010 года, и она была разрешена в полномочия председателей судов были определены таким образом, чтобы образом пользу самостоятельности судей внутри судебной системы посредством демократического механизма избрания председателей судов собраниями судей и их ротации каждые три года, не ущемлялись полномочия и статус остальных судей.

Сегодня, законодательно, полномочия председателей судов имеют в основном организационный и представительский характер, управленческие и распорядительные полномочия распространяются лишь на аппарат суда. Вместе с тем, фактически председатели судов имеют определенные рычаги влияния на судей, связанные с их карьерным ростом, получением квалификационных, классов, представлениями к наградам и званиям, поездками в зарубежные командировки, и конечно же основной фактор влияния председателей на судей – это распределение судебных дел. В этом аспекте наделение председателей судов правом инициирования дисциплинарного производства можно рассматривать как шаг назад. В связи с этим для обеспечения независимости суден целесообразно исключить полномочия председателя суда, но инициированию дисциплинарного разбирательства. В случаях-неоднократного нарушения судьей трудовой дисциплины либо этических норм, инициировать дисциплинарное производства могли бы органы судейского самоуправления (собрания судей). В случаях выявления действий судьи, грубо нарушающих процессуальный закон при производстве по конкретному делу, свидетельствующих о таком критическом, несоответствии его знаний и навыков требованиям судейской

работы, которое подрывает доверие к судебной власти, вопрос о дисциплинарной ответственности должен инициироваться только на основании обращений участников судебного процесса, в ходе которого были допущены нарушения. Независимость и постоянство статуса судьи не должны зависеть от волеизъявления председателя суда, в противном случае судья оказывается в положении обычного чиновника, вынужденного сообразовывать свою деятельность с указаниями и распоряжениями своего руководителя.

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» №148 от 28 июля 2017 года, статья 2.
2. Там же, часть 1, статья 4.
3. Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» №223 от 25 ноября 2011 года, часть 6-1, статья 142.
4. <https://www.osce.org/ru/odihhr/121132?download=true>
5. Закон Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» №147 от 28 июля 2017 года, части 1 и 2, статья 5.
6. Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» №141 от 9 июля 2008 года, статья 6.
7. Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (пункт 7) город Киев, 23 - 25 июля 2010 года.
8. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» №75 от 30 мая 2016 года, статьи 20 и 22.
9. Закон Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» №147 от 28 июля 2017 года, часть 2, статья 27.
10. Бакирова Н.Ж. К вопросу о становлении судебной системы в Кыргызской Республике. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2020. №. 1. С. 95-99.