



Co-funded by the European Union
При поддержке Европейского Союза

IPHR International
Partnership
for Human Rights



Юристы
за права
человека



НАЦИОНАЛЬНАЯ СЕТЬ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
ПО МОНИТОРИНГУ
СЕКТОРА ПРАВОСУДИЯ



ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Сфера 2. Судебная система

Бишкек

2025

Данный аналитический отчет подготовлен на основе мониторинга, проведенного ОФ «Институт публичного анализа», в рамках проекта, реализуемого организацией «Международное партнерство по правам человека» и ОФ «Юристы за права человека» при поддержке Европейского Союза.

Отчет охватывает сферу 2 (Судебная система) в соответствии с комплексной Методологией мониторинга сектора уголовного правосудия, разработанной признанными международными и национальными экспертами в рамках проекта.¹ Он является частью серии аналитических отчетов, подготовленных на основе мониторинга, проведенного членами «Акыйкат Кареги» с использованием новой методологии и с поддержкой проектных экспертов.

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности организации «Международное партнерство по правам человека» и ОФ «Юристы за права человека» и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

¹ Методология (на русском и кыргызском языках) доступна по адресу: <https://iphronline.org/articles/new-methodology-for-monitoring-the-criminal-justice-sector-developed/>

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	1
СОКРАЩЕНИЯ	4
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	5
МЕТОДОЛОГИЯ.....	26
КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ	32
1. Образование судов.....	32
2. Органы, ответственные за формирование судейского корпуса. Отбор, назначение и карьера судей.....	35
3. Ответственность и основания для увольнения (отстранения) судей.....	79
4. Роль и статус председателей судов.....	109
5. Финансирование судебной системы.....	125
6. Несменяемость судей.....	135
ОЦЕНКА СФЕРЫ	141
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	150

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость мониторинга и оценки судебной системы Кыргызстана вызвана проводимыми в последние годы преобразованиями, направленными на укрепление независимости судей, самостоятельности судов, достижения справедливой и эффективно работающей системы правосудия, ориентированной на защиту прав, свобод и законных интересов человека. Судебная реформа осуществляется непрерывно на протяжении всей истории суверенного Кыргызстана, однако независимость судебной системы остается в Кыргызской Республике одним из вызовов. Так, в Государственной целевой программе «Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы» задача обеспечения независимости судей и судебной системы стоит на первом месте в иерархии приоритетов².

С принятием новой Конституции в 2021 году³ начался новый этап судебной реформы и восстановлено активное участие Президента в решении кадровых вопросов в судебной системе. Внутри самой судебной системы выстраивается вертикальная структура, в которой власть концентрируются в руках председателей судов, и прежде всего председателя Верховного суда. В этих условиях необходимость независимой оценки состояния судебной системы видится весьма актуальной. Мониторинг позволит своевременно выявить вызовы и предложить рекомендации для целей реформы, для наилучшего обеспечения подлинной независимости судов, согласно целям Государственной целевой программы «Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы».

Важно заметить, что сегодня независимость судебной власти и судей приобретает особенно важное значение, так как именно независимый суд — это гарантия того, что граждане смогут рассчитывать на восстановление справедливости и защиту своих прав.

Цель мониторинга заключалась в определении вызовов текущего этапа судебной реформы в Кыргызской Республике с акцентом на выявление рисков, влияющих на независимость судей и судебной власти. Для достижения этой цели исследователи осуществляли **деятельность в двух направлениях**: 1) мониторинг процедуры отбора и назначения судей, процедуры привлечения судей к ответственности, формирования судебных советов; 2) исследование законодательства и международных стандартов, а также оценка практики применения законов для выявления ключевых факторов, влияющих на независимость судей и судебной власти.

Команда исследователей не стремилась охватить мониторингом и анализом всю судебную систему, а сосредоточилась на тех аспектах, которые, во-первых, наиболее уязвимы с точки зрения влияния других ветвей власти, и во-вторых, доступны для общественного контроля. В частности, исследователи осуществляли наблюдение за процессом отбора судей. Очевидно, что у общества имеется принципиальная заинтересованность в том, чтобы назначались судьи, которые будут принимать беспристрастные и справедливые решения, продиктованные законом и совестью.

² Государственная целевая программа «Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы». Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года УП № 47 «О Государственной целевой программе "Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы" URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/434916/edition/1234928/ru>

³ Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года № 59 «О Конституции Кыргызской Республики» URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112215/edition/1078264/ru>

Отбор лиц, которые будут наделены судебными полномочиями, не просто технический вопрос, а проблема фундаментальной важности, с точки зрения обеспечения качества и независимости судебной системы, защиты принципа верховенства права и прав человека, а также эффективного доступа к правосудию. Такое же значение имеет и исследование деятельности Совета судей в сфере привлечения судей к ответственности. От этой деятельности зависит будут ли судьям созданы такие условия работы, в которых они могут проявить независимость и беспристрастность, так как именно дисциплинарная система предоставляет – или, по крайней мере, должна предоставлять – защиту от необоснованного прекращения полномочий судей, а также обеспечивать гарантированные сроки пребывания судей в должности, установленные законодательством. Кроме того, дисциплинарная система должна служить средством очищения судебной системы от негативных явлений и порочащих ее судей, и тем самым укрепить доверие к судебной системе со стороны общества.

Анализ законодательства также был сосредоточен на таких важных аспектах, как роль и влияние исполнительной власти в вопросах назначения и увольнения судей, роль органов судейского самоуправления и председателей судов в обеспечении независимости судей, соблюдении гарантий финансовой независимости судебной власти и др.

Исследовательская деятельность основывалась на принципах объективности. Исследователи стремились собирать точную и достоверную информацию и непредвзято оценивать полученные данные. Исследование основывалось на четко сформулированных вопросах анкеты и критериях оценивания. В ходе мониторинга также особый упор был поставлен на достижение взаимопонимания и сотрудничества с руководством Совета по делам правосудия и Совета судей. **Основные методы** мониторинга включали:

- наблюдение за процедурами и деятельностью ключевых органов,
- анкетирование адвокатов и судей,
- направление и обработка запросов в ключевые государственные органы,
- изучение сайтов,
- интервью с участниками конкурсного отбора, с судьями, в отношении которых были применены меры дисциплинарной ответственности, а также с лицами, подавшими жалобы на судей.

Структура отчета состоит из шести основных разделов. **Раздел 1 «Образование судов»** описывается порядок образования и упразднения судов в Кыргызской Республике. **Раздел 2 «Органы, ответственные за формирование судейского корпуса. Отбор, назначение и карьера судей»** исследует порядок формирования, состав и правовой статус Совета по делам правосудия и Совета судей. Раздел содержит подробный анализ порядка отбора судей в Кыргызской Республике. **Раздел 3 «Ответственность судей и основания для увольнения (отстранения) судей»** содержит анализ законодательства, регулирующего порядок привлечения судей к ответственности и практику правоприменения. В разделе исследуются проблемные вопросы привлечения судей к уголовной ответственности, соразмерность дисциплинарных проступков и санкций, а также вопросы правовой определенности в установлении оснований для дисциплинарной ответственности. **Раздел 4 «Роль и статус председателей судов»** исследует порядок назначения председателей судов в Кыргызской Республике, их правовой статус и влияние на независимость судей. **Раздел 5 «Финансирование судебной системы»** описывает порядок формирования бюджета судебной системы и вопросы материально-финансовой и социальной защищенности судей. **Раздел 6 «Несменяемость судей»** содержит анализ текущих проблем в применении принципа несменяемости судей и предложения по улучшению законодательных и институциональных мер для его защиты.

Настоящее исследование:

- помогает определить, насколько судебная система Кыргызстана функционирует с учетом принципа разделения властей;
- позволяет выявить, в какой мере национальная судебная система соответствует международным стандартам. Соответствие национальной судебной системы международным стандартам является важным условием для защиты прав человека, укрепления верховенства права, повышения доверия к правосудию и устойчивого развития страны на международной арене;
- позволяет выявить ключевые вызовы в судебной системе, включая процедуры назначения судей, их ротации и дисциплинарной ответственности. На основе этого анализа разработаны конкретные рекомендации по реформированию судебной системы для улучшения её эффективности;
- играет важную роль в повышении прозрачности работы судов и повышении доверия общества к судебной системе;
- результаты исследования могут служить основой для законодательных изменений и институциональных реформ, направленных на укрепление независимости судов и улучшение работы судебных органов. Это поможет создать стабильную и справедливую систему правосудия.

Исследование столкнулось с рядом **ограничений**, связанных с ограниченным доступом к информации, закрытостью заседаний Дисциплинарной комиссии Совета судей и самого Совета судей, обусловленные требованиями аккредитации и меморандумов и недостаточной прозрачностью веб-сайтов Совета судей и Совета по делам правосудия.

Команда исследователей выражает **благодарность** всем участникам исследования, включая местных экспертов, представителей судебной системы, международных консультантов и доноров, поддержавших данный проект.

СОКРАЩЕНИЯ

АИС	Автоматизированная информационная система
АРД	Автоматизированное распределение дел
АСКР	Ассоциация судей Кыргызской Республики
ВШП	Высшая школа правосудия
ГЦП	Государственная целевая программа
ДК СС	Дисциплинарная комиссия Совета судей
ЖК	Жогорку Кенеш
КР	Кыргызская Республика
КЗ	Конституционный закон
КП	Контрольный показатель
Методология	Методология мониторинга системы уголовного правосудия
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
ОГО	Организации гражданского общества
ОМСУ	Органы местного самоуправления
СДП	Совет по делам правосудия
СМИ	Средства массовой информации
СС	Совет судей

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Образование, реорганизация и упразднение судов в Кыргызской Республике закреплены на уровне Конституции, что обеспечивает устойчивость судебной системы и исключает произвольное вмешательство исполнительной власти. Однако при формальной защите институциональной независимости отсутствует чёткая и детализированная регламентация порядка создания и реорганизации местных судов. Это создаёт риски принятия решений без должного учета общественных интересов и мнения органов судейского самоуправления, а также подчёркивает необходимость совершенствования законодательной базы в направлении большей прозрачности и предсказуемости процессов судоустройства.

В Кыргызской Республике создана основа для формирования судейского корпуса с учетом принципов судейского самоуправления и конкурсного подхода. При этом сохраняются отдельные вызовы, связанные с обеспечением прозрачности, инклюзивности и институциональной независимости процедур. Представительство политических органов в Совете по делам правосудия требует дальнейшего балансирования с целью недопущения влияния на решения, касающиеся отбора и назначения судей. Регламент и практика работы Совета судей, включая вопросы гендерного и регионального представительства, а также открытость процедур, могут быть дополнительно усовершенствованы в соответствии с международными стандартами. Особого внимания требует обеспечение объективности и беспристрастности при принятии кадровых решений, в том числе на высшие судебные должности. Финансовая зависимость Высшей школы правосудия от органов исполнительной власти ограничивает институциональную автономию системы повышения квалификации судей, несмотря на высокий потенциал и актуальность её образовательных программ. В целом, развитие механизмов транспарентности, отчетности и участия профессионального сообщества остаётся важным направлением для дальнейшего укрепления доверия к институтам судейского управления.

В стране предусмотрены законодательно закреплённые основания дисциплинарной ответственности судей, соответствующие принципу правовой определенности. Вместе с тем, ряд оценочных формулировок остаётся нерасшифрованным на уровне закона, что может затруднять единообразное применение норм. Необходимость более чёткого разграничения дисциплинарных и этических нарушений, а также отсутствие градации проступков по степени тяжести указывает на потенциал для совершенствования нормативной базы. Структура дисциплинарной комиссии и её связь с Советом судей требует дальнейшего укрепления гарантий независимости и беспристрастности дисциплинарного производства. Участие политических органов в процедурах досрочного освобождения судей остаётся чувствительным вопросом и требует дополнительного балансирования в целях недопущения давления на судебную систему. Кроме того, отсутствие механизмов апелляционного обжалования дисциплинарных решений, ограниченная публичность информации о таких производствах и неурегулированность процедур ранних стадий уголовного преследования судей создают риски для независимости судей и подотчётности судебной власти. В этом контексте укрепление гарантий справедливой процедуры и институциональных механизмов независимости судей остаётся приоритетной задачей.

Роль председателей судов, особенно Верховного суда, существенно возросла в условиях действующей модели управления. Несмотря на наличие многоступенчатой процедуры назначения председателя Верховного суда, в которую вовлечены Совет судей, Президент и

Жогорку Кенеш, сохраняются вызовы, связанные с обеспечением прозрачности и объективности на всех этапах этого процесса. Отсутствие чёткой регламентации процедур и практика открытого голосования создают риски политизации и давления на членов Совета судей. Назначение председателей местных судов председателем Верховного суда усиливает вертикаль внутри судебной системы и концентрирует влияние, включая в сфере распределения дел и кадровых решений. Хотя в стране внедрена система автоматизированного распределения дел, соответствующая международным стандартам, наличие у председателей полномочий по инициированию дисциплинарных процедур, переводу и ротации судей требует дополнительных гарантий, направленных на предотвращение возможного давления и сохранение институциональной независимости каждого судьи.

Законодательство Кыргызской Республики формирует основу для финансовой независимости судебной власти, включая автономию в подготовке бюджетных запросов и наличие механизмов материального и социального обеспечения судей. Вместе с тем остаются нерешёнными вопросы, связанные с критериями достаточности финансирования: фактические объёмы финансирования судов стабильно ниже запрашиваемых, а целевые показатели государственных программ, направленные на увеличение доли расходов на судебную систему, не достигаются. Это может сдерживать институциональное развитие судебной власти и эффективность правосудия. Установленные Президентом условия оплаты труда судей и закрытость информации о материальном обеспечении ограничивают прозрачность и могут восприниматься как факторы, потенциально влияющие на восприятие независимости судов. В то же время наличие социальных гарантий и мер государственной защиты положительно отражается на устойчивости и безопасности судейского корпуса, создавая предпосылки для стабильности судебной службы.

Принцип несменяемости судей закреплён в Конституции и законодательстве КР, однако его реализация на практике сталкивается с ограничениями. Судьи местных судов назначаются первоначально на пятилетний срок и обязаны повторно проходить конкурсные процедуры для продления полномочий, включая утверждение Президентом. Такая многоступенчатая система продления срока полномочий, при отсутствии гарантии автоматического назначения даже при положительных результатах оценки, создаёт неопределённость и потенциальную уязвимость перед внешним воздействием. Несмотря на наличие механизма профессиональной оценки, положительные рекомендации не всегда влекут за собой продление полномочий, что ослабляет стабильность судебной службы. Устранение этих правовых и процедурных неопределённостей позволило бы укрепить гарантии институциональной независимости судей и повысить доверие к системе правосудия.

Общая итоговая оценка Сферы 2 Судебная система – 11,5 баллов из 22 возможных.

Образование судов

Статус и вызовы

Контрольный показатель 1.1. Образование, реорганизация и упразднение судов осуществляется на основании закона. В настоящее время в КР стабильность судебной системы обеспечивается на конституционном уровне. Судебная система страны состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Конституция прямо запрещает

Рекомендации

Контрольный показатель 1.1. Жогорку Кенешу и Верховному суду КР рекомендуется рассмотреть возможность внесения в конституционный Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» следующих изменений и дополнений: Часть 2 статьи 32 изложить в следующей

создание чрезвычайных судов. Изменения или дополнения в судебной системе возможны только через внесение поправок в Конституцию, что делает процесс реформирования судебной системы более сложными и требует широкой законодательного оформления, но и общественной поддержки. Отдельные элементы судебной системы, такие как создание, реорганизация или упразднение судов общей юрисдикции (местных судов), регулируются специальными законами КР. Любые изменения в структуре местных судов могут быть осуществлены только через принятие соответствующих законодательных актов, что исключает произвольные действия со стороны исполнительной власти. Однако законодательство КР не содержит четкой и детализированной регламентации процесса создания, реорганизации и упразднения местных судов. Несмотря на наличие норм, регулирующих деятельность судов, закон не предоставляет ясных оснований и правил порядка изменения судостроительства. Это создает возможность для принятия решений без должного учета общезначимых интересов и без согласования с органами судейского самоуправления.	редакции: «2. Создание, реорганизация и упразднение местных судов осуществляются исключительно на основании закона Кыргызской Республики. <i>Под реорганизацией местных судов понимается:</i> <i>слияние – объединение двух и более судов в один;</i> <i>разделение – образование двух и более судов из одного;</i> <i>объединение – присоединение одного суда к другому с прекращением деятельности одного из них;</i> <i>преобразование – изменение территориальной юрисдикции или специализации суда без прекращения его деятельности.</i> 2-1. Основаниями для создания, реорганизации или упразднения местных судов являются: 1) изменение численности населения соответствующего региона; 2) территориальные и административные преобразования; 3) изменение объема поступающих дел и нагрузки на судей; 4) необходимость повышения доступности правосудия; 5) эффективность использования государственных ресурсов. 2-2. Судьи упраздняемых или реорганизуемых судов подлежат переводу в другие суды с сохранением их статуса, уровня и стажа судейской деятельности, без прохождения конкурсного отбора, за исключением случаев повышения или смены специализации. <i>Перевод осуществляется с учётом мнения судьи, а также необходимости обеспечения бесперебойной работы судебной системы.»</i>
Органы, ответственные за формирование судейского корпуса Отбор, назначение и карьера судей	
Статус и вызовы КП 2.1. Совет по делам правосудия состоит из 12 членов и формируется из числа судей, составляющих не менее двух третей его	Рекомендации КП 2.1. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Администрации Президента целесообразно 1) внести следующие изменения/

состава. Одну треть составляют представители Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая и юридической общественности. Международные стандарты допускают минимальное участие политических органов в процессе формирования судебных советов, если это не влияет на независимость судебной власти. В этом случае участие политических органов должно быть строго ограниченным и не доминирующим. Учитывая, что Президент и ЖК играют значительную роль в вопросах назначения судей и освобождения их от должности, участие представителей этих органов в процедурах отбора судей, особенно в условиях отсутствия прозрачности и ясных правил из выдвижения и избрания, создает риски политического влияния на отбор судей. Законодательство КР не устанавливает четких и унифицированных процедур выдвижения кандидатур в Совет по делам правосудия ни для одного из субъектов — Совета судей, Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая или юридического сообщества. Отсутствие регламентированных механизмов подрывает прозрачность и объективность процесса формирования СДП. В частности, выдвижение представителя от Народного Курултая было осуществлено с применением процедур, не предусмотренных законом, что вызывает сомнения в легитимности такого представителя и законности его участия в деятельности Совета. Процедуры выдвижения кандидатов в Совет по делам правосудия часто закрыты для общественности. Представители парламента и Президента могут назначаться без соблюдения репутационных и профессиональных требований к кандидатам, что чревато политизацией процесса формирования Совета. Гражданское общество ограничено в своих возможностях представительства в Совете по делам правосудия, поскольку закон предусматривает выдвижение кандидатов исключительно от общественных	дополнения в Конституционный закон Кыргызской Республики «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики»: - В статью 2: <i>«Совет по делам правосудия Кыргызской Республики (далее – Совет) является независимым коллегиальным органом, созданным в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики. Совет осуществляет свою деятельность независимо от органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также от политических партий, общественных и религиозных объединений. Вмешательство каких-либо органов государственной власти, их должностных лиц или иных лиц и организаций в деятельность Совета запрещается и влечёт ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.»</i> - В статью 8 <i>«Назначение или избрание представителей в Совет по делам правосудия от субъектов, указанных в ч.2-6 настоящей статьи, осуществляется в соответствии с четко установленными процедурами, предусматривающими:</i> - <i>предварительное открытое объявление о начале процедуры выдвижения;</i> - <i>сбор и официальную публикацию информации о кандидатах, включая их биографии, опыт работы, сведения об образовании и профессиональной репутации;</i> - <i>обязательное обсуждение кандидатур на открытых заседаниях соответствующего органа;</i> - <i>обеспечение равного и недискриминационного доступа всех кандидатов к участию в процедуре;</i> - <i>наличие и соблюдение критериев, включающих профессиональную компетентность, безупречную репутацию, опыт и независимость кандидата».</i> - Часть 6 статьи 8 изложить в следующей редакции: <i>«Кандидаты из числа представителей юридической</i>
---	---

объединений юристов, что сужает возможности участия других правозащитных и юридических организаций, не подпадающих под этот статус. КП 3.1. Независимый орган судейского самоуправления Совет судей создан на основе Конституции и закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления». КП 3.2. Статус СС соответствует международным стандартам. Он является органом судейского самоуправления, который избирается самими судьями, что гарантирует его независимость и самостоятельность. Состав СС также соответствует международным стандартам, так как он состоит исключительно из судей. Ограничение права судов первой инстанции (районных и городских судов) выдвигать кандидатов в СС нарушает принцип единого статуса всех судей. Несмотря на то, что большинство судей работает в судах первой инстанции, они лишены возможности предлагать своих представителей. Этот дисбаланс не соответствует принципам инклюзивности и транспарентности, закреплённых в международных рекомендациях, и требует пересмотра. Избрание членов СС на Съезде судей происходит без всестороннего обсуждения кандидатур, наблюдается отсутствие конкуренции, альтернативных кандидатов и обсуждений, что ставит под сомнение демократичность и прозрачность процесса избрания. Из 15 членов СС 9 судей представляют суды Бишкека, такие регионы, как Таласская, Баткенская, Нарынская и Иссык-Кульская области, вообще не имеют своих представителей в СС, что нарушает требование закона о региональном балансе и может приводить к игнорированию потребностей судов этих регионов. В составе СС присутствуют 4 женщины из 15 членов (27%), что не полностью соответствует требованиям закона о гендерном балансе,	<i>общественности в состав Совета выдвигаются организациями гражданского общества, зарегистрированными в установленном порядке, осуществляющими деятельность в сфере юриспруденции, прав человека, правовой реформы или юридического образования не менее 5 лет на день объявления о выдвижении кандидатов.</i> <i>Каждая организация вправе выдвинуть до 4 кандидатов включительно.</i> <i>Решение о выдвижении кандидатов оформляется в соответствии с учредительными документами организации и направляется в Жогорку Кенеш вместе с копией свидетельства о государственной регистрации и подтверждением опыта деятельности в указанной сфере».</i> 2) Внести дополнения в п. 2 ч. 1 ст. 8 Конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», предусматривающие право судьи на участие в формировании органов судейского самоуправления и Совета по делам правосудия через самовыдвижение, выдвижение кандидатов, участие в голосовании, а также быть выдвинутым и избранным в указанные органы. Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) внести изменения в Регламент СС в части предоставления собраниям судей районных, районных в городе и городских судов право выдвигать своих кандидатов в члены СДП — наравне с другими судами; 2) закрепить в Регламенте СС нормативное положение об открытости заседаний СС по избранию кандидатов в СДП, за исключением конфиденциальных аспектов; 3) исключить норму Регламента о совещательной комнате как несоответствующую публичной функции СС; 4) закрепить в Регламенте СС: форму голосования (тайное/открытое), порядок подсчета голосов, необходимое количество голосов для избрания (например, простое
--	--

ограничивающего представительство одного пола на уровне 70%. Это показывает, что гендерное равенство в процессе формирования СС не достигается в полной мере. КП 3.3. Анализ законодательства и Регламента СС показывает, что принцип гласности в деятельности СС закреплен лишь формально и на практике не реализуется надлежащим образом, поскольку отсутствуют детализированные механизмы его внедрения. Законом предусмотрена возможность открытого рассмотрения вопросов о дисциплинарной ответственности судей, однако эта норма часто блокируется правом судьи ходатайствовать о закрытом заседании, причем без веских оснований, и такие ходатайства почти всегда удовлетворяются ДК СС без надлежащего анализа и обсуждения. В результате, механизм прозрачности, заложенный в законе, на практике должным образом не работает. В законе и Регламенте СС отсутствуют четкие правила, регулирующие участие представителей общественности и СМИ на заседаниях СС и ДК СС, что снижает транспарентность и доверие к процессам принятия решений. Закон и Регламент СС не требуют публикации решений СС, особенно касающихся дисциплинарных мер и ключевых кадровых решений. Это ограничивает доступ общественности и СМИ к важной информации о работе СС. На официальном сайте СС отсутствует информация, которая могла бы показать результаты работы СС и дисциплинарных разбирательств, что значительно ограничивает возможности общественного контроля. Это противоречит принципам гласности и подотчетности, подрывает доверие к деятельности СС. В результате мониторинга выявлено, что на сайте СС отсутствует стандартная для сайтов государственных и муниципальных органов	большинство) и требование к составлению и публикации протокола заседания. 5) Внедрить механизмы общественного контроля — присутствие наблюдателей от юридического сообщества, аккредитованных правозащитных организаций или СМИ, на заседаниях по избранию, с обеспечением прозрачности без вмешательства в принятие решений. 6) Рассмотреть вопрос выдвижения и избрания членов СДП от судейского корпуса на съезде судей Кыргызской Республики. Съезд может также утверждать резервный список кандидатов, актуальный до следующего съезда. Жогорку Кенешу важно: 1) обеспечить обязательное обсуждение кандидатур на заседании профильного комитета и пленарном заседании; 2) публиковать заранее анкетные данные представленных кандидатур на сайте ЖК; 3) на заседании профильного комитета, а также при необходимости на пленарном заседании, кандидаты должны иметь возможность представить свою мотивацию и ответить на вопросы депутатов; 4) профильному комитету желательно представлять не просто кандидатуру, а мотивированное заключение, содержащее обоснование соответствия кандидата требованиям закона; 5) предусмотреть возможность присутствия представителей гражданского общества и СМИ на всех стадиях обсуждения и голосования. Видится необходимым Президенту обнародовать информацию о выдвинутом кандидате до назначения: биографию, профессиональный опыт, соответствие критериям. Также важно предусмотреть возможность направления замечаний и предложений по кандидату со стороны институтов гражданского общества, научных учреждений и профессиональных объединений до принятия окончательного решения. Жогорку Кенешу, Администрации Президента, Народному Курултаю
--	---

информация, например, биографические сведения о членах СС, расписание заседаний, формы обратной связи, рекомендации по составлению жалоб и т.п. КП 4.1. Порядок избрания судей Верховного суда демонстрирует значительное влияние политических факторов на принятие решений. Процедура, предусматривающая голосование Жогорку Кенеша по представлению Президента, при отсутствии четких гарантий беспристрастности, приводит к политике фаворитизма. Так, зафиксированные в январе 2024 года случаи показали, что даже кандидаты, набравшие наивысшие баллы по итогам конкурсного отбора, могут быть отклонены на основании субъективных или политически мотивированных доводов. Одновременно допускаются к назначению лица, не соответствующие установленным законом требованиям. Кроме этого, практика открытого голосования в Жогорку Кенеше, не предусмотренная прямо действующей редакцией Регламента, противоречит международным стандартам, которые требуют соблюдения тайного голосования при принятии решений о назначении судей. Президент оказывает значительное влияние на процесс назначения судей, поскольку именно он принимает окончательное решение по всем кандидатам. Обеспокоенность вызывает устоявшаяся практика проведения избирательных собеседований с кандидатами, прошедшими конкурсный отбор, на этапе их назначения. Эти собеседования проходят с участием Президента и представителя Администрации Президента. Такая неформальная процедура не только создаёт риски для прозрачности и предсказуемости процесса назначения, но и фактически нивелирует роль Совета по делам правосудия, сводя его функцию к консультативной. КП 4.2. Установленное законодательное требование, согласно которому судьями не могут быть лица, близкие родственники которых признаны членами организованных	целесообразно в Конституционном Законе «О Народном Курултае»: 1) закрепить основные элементы процедуры избрания представителя в СДП. Регулирование столь важной процедуры должно осуществляться не на уровне локального акта (Регламента), а в рамках закона, чтобы гарантировать ее правовую определенность и защиту от произвольного толкования; 2) установить четкие требования к кандидатам, соответствующие конституционному Закону КР «О Совете по делам правосудия»; 3) исключить возможность введения чрезмерных или не предусмотренных законом требований (например, об обязательном отсутствии политической принадлежности); 4) определить субъектов, имеющих право выдвигать кандидатов, а также закрепить право на самовыдвижение; 5) закрепить норму о публичности и прозрачности процедуры выдвижения. Например, предусмотреть обязательное обсуждение кандидатур (в форме открытых слушаний, публикаций информации и пр.) до голосования. КП 3.1. Не требуется. КП 3.2. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей целесообразно внести следующие изменения в Конституционный закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления»: 1) в ч. 4 ст. 10: «Предложения по кандидатурам в члены Совета судей вносятся на рассмотрение съезда судей собраниями судей Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики, а также собраниями судей местных судов»; 2) в ч. 4 ст. 10 устранить неформальный критерий «преемственности», или четко его регламентировать, например, ввести четкое определение, что под этим понимается (например, сохранение не менее 30% членов от предыдущего состава); 3) ввести положение, ограничивающее пребывание одного и того же лица в СС двумя последовательными сроками;
---	---

преступных группировок или осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления, вызывает серьёзные сомнения с точки зрения международных стандартов. Это ограничение может нарушать принцип индивидуальной ответственности, возлагая ответственность на кандидатов за действия других лиц, что противоречит основам правового государства и может быть расценено как дискриминационное. Процесс отбора судей осуществляется в соответствии с международными стандартами в части многоэтапности, наличия условий для конкуренции, способов выявления навыков и знаний, однако его эффективность может быть значительно улучшена. Так, компьютерное тестирование представляет собой важный предварительный этап, но содержание вопросов не всегда соответствуют целям проверки профессиональной компетентности судей. Собеседования с кандидатами не всегда позволяют объективно оценить морально-нравственные качества, так как вопросы часто слишком просты или субъективны. Кроме того, отсутствие психологов в комиссии может снижать качество оценки личных качеств кандидатов. Процедуры отбора судей Верховного суда не отличаются от процедур для судей местных судов, что вызывает вопросы, так как судьи высших инстанций должны обладать особыми навыками и компетенциями. КП 4.3. Требования прозрачности закреплены законодательно, однако исполняются СДП не в полной мере. Несмотря на обязательность публикации решений Совета по делам правосудия, на веб-сайте размещается лишь общая короткая информация о принятых решениях. На веб-сайте полностью отсутствует информация о результатах рассмотрения представлений СДП Президентом и ЖК, о решениях, принятых СДП по кандидатам, получившим отказ в назначении, СДП не публикует отчеты о своей деятельности.	Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей рекомендуется внести следующие изменения в Регламент съезда судей: 1) установить обязательность процедуры обсуждения кандидатур на Съезде судей; 2) ввести норму, предусматривающую голосование за каждую кандидатуру в члены Совета судей отдельно, с фиксацией результатов по каждой кандидатуре. Это обеспечит прозрачность процедуры, предотвратит утверждение "единым списком" и позволит делегатам дать независимую оценку каждому кандидату. 3) ввести норму о тайном голосовании за кандидатов в члены СС. Видится важным Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей пересмотреть численность Совета судей с учетом объема его полномочий. С этой целью необходимо: 1) провести оценку нагрузок и функционала комиссий в составе СС; 2) внести поправки в Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» об увеличении состава СС, например, с 15 до 21 члена, для более эффективного распределения обязанностей; 3) установить обязательный минимум членов СС от каждого судебного региона; 4) конкретизировать механизм соблюдения гендерного баланса. Съезду судей при избрании членов СС для выполнения требований закона о гендерном балансе следует усилить внимание к соблюдению минимального порога представительства лиц женского пола в СС. КП 3.3. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) внести изменения в Закон КР «Об органах судейского самоуправления», а также в Регламент СС, предусматривающие: а) публикацию на официальном сайте всех решений СС, включая дисциплинарные и кадровые, с обезличиванием персональных данных при необходимости. б) публикацию годового отчета о деятельности СС (например, статистику рассмотренных дел, сведения о применённых дисциплинарных
---	--

КП 4.4. В Кыргызстане судьи обладают правом объединяться в профессиональные ассоциации для защиты своих интересов. Несмотря на существование «Ассоциации судей Кыргызской Республики» их деятельность не играет заметной роли в защите судей. КП 4.5. Высшая школа правосудия не является частью системы отбора судей, но играет важную роль в повышении квалификации судей и работников аппаратов судов. Учебные программы регулярно обновляются и соответствуют международным стандартам, что способствует развитию профессиональных навыков судей, особенно в таких областях, как этика, навыки общения и разрешения споров. ВШП формально независима от исполнительной власти, однако финансовая зависимость от Кабинета министров свидетельствует о том, что полномочия судебной системы в части обучения остаются частично под контролем органов исполнительной власти. ВШП сама определяет содержание обучения, но её финансовая зависимость от исполнительной власти и неопределенность в бюджете ограничивают полный контроль над образовательными инициативами. Это может сказываться на качестве и стабильности образовательных программ.	мерах, а также об исполнении бюджета и иных расходах ССи др.). 2) В ч. 2 ст. 29 Закона КР «Об органах судейского самоуправления», а также в Регламенте СС установить: а) исчерпывающий перечень оснований для проведения закрытых заседаний (например, защита персональных данных, сведений о здоровье, государственной тайны); б) обязательность мотивирования решения об удовлетворении ходатайств о проведении закрытого заседания. 3) В Регламент СС включить правила допуска представителей общественности и СМИ к заседаниям СС, а также предусмотреть возможность присутствия независимых наблюдателей, в том числе и на закрытых заседаниях, (например, омбудсмана, представителей адвокатского сообщества), при условии сохранения конфиденциальности. КП 4.1. Жогорку Кенешу, Верховному суду видится важным: 1) внести в ч. 2 ст. 25 Конституционного закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» следующие изменения: «Если Совет по делам правосудия в течение 10 рабочих дней не установит обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи местного суда, то Совет по делам правосудия повторно вносит Президенту предложение по этой же кандидатуре. В этом случае, Президент назначает повторно внесенную кандидатуру в течении 10 дней. Решение о повторном внесении Президенту ранее предложенной кандидатуры на должность судьи местного суда принимается большинством не менее трех четвертых голосов от общего числа членов Совета по делам правосудия. В случае согласия Совета по делам правосудия с обстоятельствами, изложенными Президентом, Совет по делам правосудия в течение 10 рабочих дней предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов».
--	---

	2) Внести изменения в Регламент Жогорку Кенеша, восстановив прямое указание на обязательное проведение тайного голосования при рассмотрении кандидатур на должности судей Верховного суда. 3) Обеспечить соблюдение профессиональных критериев при оценке кандидатур, избегая дискриминационных, неконкретных или политически мотивированных вопросов в ходе пленарных обсуждений. 4) Исключить возможность рассмотрения и поддержки кандидатур, не соответствующих требованиям законодательства о статусе судей, в частности лиц, ранее освобождённых от должности судьи за нарушение закона или ненадлежащее поведение. Следует запросить у Совета по отбору судей разъяснения и документы, подтверждающие соответствие кандидата установленным критериям. Президенту и Администрации Президента рекомендуется: 1) исключить на этапе назначения практику проведения избирательных собеседований с кандидатами на должности судей, прошедшими конкурсный отбор. Следует обеспечить соблюдение формализованных процедур, предусмотренных законом. Также необходимо обеспечить реализацию требования части 2 статьи 25 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» о мотивированном решении Президента в возвращении в СДП материалов по представленной кандидатуре и предоставлять обоснованный отказ в назначении, содержащий конкретные факты и аргументы, подтверждающие несоответствие кандидата на должность судьи. 2) Исключить практику проведения негласных проверок кандидатов на должности судей, не предусмотренных законодательством. Вся информация, используемая при принятии решений о назначении судей, должна быть официальной, предоставленной в рамках
--	--

	установленной процедуры. Либо следует предусмотреть в законе механизм уведомления кандидатов о проведении любых дополнительных проверок и возможности предоставления разъяснений или опровержений. КП 4.2. Жогорку Кенешу целесообразно пересмотреть требования к кандидатам на должность судьи, связанные с действиями близких родственников. Установленное ограничение, согласно которому судьями не могут быть лица, чьи близкие родственники признаны членами организованных преступных группировок или осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления, вызывает серьёзные сомнения с точки зрения международных стандартов. Такое требование фактически возлагает ответственность за действия других лиц, что противоречит принципу индивидуальной ответственности. Это ограничение может быть расценено как дискриминационное, поскольку оно ограничивает доступ к государственной службе не по личным заслугам, а на основании родственных связей. Совету судей, Совету по делам правосудия рекомендуется: 1) усовершенствовать компьютерное тестирование. Вопросы тестирования должны быть пересмотрены с акцентом на проверку ключевых профессиональных компетенций, аналитических навыков и правовых знаний, а не только базовой юридической грамотности. 2) Для более объективной оценки моральных и личностных качеств кандидатов привлекать профессиональных психологов к процессу отбора судей, что позволит избежать субъективности при оценке кандидатов. 3) Важно, чтобы претенденты в судьи Верховного суда должны проходили более усложненные процедуры отбора с акцентом на более высокий профессиональный уровень по сравнению с претендентами в местные суды. КП 4.3. Совету по делам правосудия необходимо: 1) обеспечить публикацию всех
--	--

	решений, в том числе тех, которые касаются кандидатов, получивших отказ, а также отчеты о деятельности и результаты рассмотрений представлений СДП Президентом и ЖК; 2) для повышения доверия к процессу отбора СДП разместить на веб-сайте полные данные о членах СДП, в том числе о представителях Президента, а также приложения к Положению о критериях оценки документов, письменных заданий и ответов на вопросы собеседования; 3) для большей ясности и предсказуемости конкурсного процесса опубликовать методические указания по оценке письменных заданий, кейсов и ответов на вопросы собеседования. Это позволит кандидатам и обществу лучше понимать, по каким критериям осуществляется оценка. 4) Отменить внутренние требования о прохождении аккредитации для СМИ и наблюдателей, как противоречащие закону. Доступность конкурса для представителей СМИ и общественных организаций является важным элементом прозрачности и общественного контроля. 5) Обеспечить регулярное обновление веб-сайта с опубликованием всех ключевых документов и решений, обязательных к опубликованию по закону. Это должно включать результаты всех этапов конкурсного отбора, чтобы обеспечить максимальную прозрачность и подотчетность. КП 4.4. Ассоциации судей Кыргызской Республики для повышения эффективности защиты интересов судей и укрепления независимости судебной системы рекомендуется активизировать деятельность существующего объединения судей. Ассоциации судей следует более активно работать над продвижением прав и интересов своих членов, включая разработку и реализацию стратегий, направленных на усиление независимости судей и их защиту. КП 4.5. Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) для улучшения процесса отбора судей в Кыргызской Республике определить Высшую школу правосудия
--	--

	неотъемлемой частью системы отбора судей. Это обеспечит более структурированное, последовательное и высококачественное образование для будущих судей, что, в свою очередь, способствует повышению независимости и профессионализма судебной системы. ВШП может проводить как теоретическое, так и практическое обучение будущих судей, включая проведение аттестации, что станет обязательным условием для участия в конкурсах на должности судей, что позволит повысит качество отбора и уменьшит субъективизм в процессе назначения. 2) Для обеспечения полной независимости ВШП, создать механизмы, которые позволят школе не зависеть от решений Кабинета министров. Это может быть закреплено через увеличение финансирования за счет доли бюджета судебной системы. ВШП должна иметь более значительный контроль над своим бюджетом и финансированием, чтобы образовательные программы не страдали от возможных бюджетных сокращений. Это также позволит расширить возможности для разработки новых программ обучения.
Ответственность судей и основания для увольнения (отстранения от должности)	
Статус и вызовы КП 5.1. Основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности судей установлены конституционным Законом «О статусе судей Кыргызской Республики» и в целом отвечают принципам правовой определенности. КЗ содержит перечень действий и бездействий, за которые судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, что позволяет судьям предвидеть, какие деяния могут повлечь за собой дисциплинарные меры. Тем не менее, принцип правовой определенности не реализован в полной мере из-за использования ряда формулировок, которые оставляют место для субъективного толкования. Оценочные категории, такие как "грубое нарушение", "нарушение требований безупречности", "существенные проступки", без четкого законодательного разъяснения	Рекомендации КП 5.1. Жогорку Кенешу, Верховному суду необходимо внести изменения в Конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики», определив четкие критерии для таких терминов, как "грубое нарушение законности", "грубое нарушение Кодекса чести судьи", "нарушение безупречности" и других оценочных категорий. Следует отделить этические нормы от дисциплинарных правил, сделав нарушение этических норм предметом моральной, а не дисциплинарной ответственности. Совету судей рекомендуется систематизировать и обобщить практику ДК СС в целях повышения качества и единообразия правоприменения.

могут создавать ситуации, когда судьям и правоприменителям сложно понять границы допустимого поведения. Это может привести к правовой неопределенности, когда одна и та же ситуация будет интерпретироваться по-разному в зависимости от контекста или субъектов правоприменения. Этическая ответственность не отделена от дисциплинарной. Венецианская комиссия в своих заключениях к законодательству КР комиссия рекомендовала отделить этические нормы от дисциплинарных правил, поскольку нарушение этических стандартов должно вести к моральной, а не к дисциплинарной ответственности. Этические нормы, содержащиеся в Кодексе чести судьи сформулированы в морально-нравственных категориях, и могут быть сложны для объективной оценки. КП 5.2. Дисциплинарная комиссия при Совете судей Кыргызской Республики является структурной частью СС. Дисциплинарная комиссия состоит исключительно из судей, которые являются членами Совета судей. Такой состав исключает участие представителей иных органов в процессах дисциплинарного производства. Дисциплинарная комиссия выполняет роль первичной инстанции в системе дисциплинарного производства, проводя служебные проверки по жалобам на судей. Окончательные решения о дисциплинарных мерах принимает именно Совет судей, то есть комиссия не является полностью автономной и находится под общей юрисдикцией СС. Состав ДК СС (9 судей) по отношению к численности СС (15 судей) нельзя считать сбалансированным с точки зрения объективности и независимости процесса принятия решений. Это объясняется тем, что почти две трети состава СС могут одновременно входить в ДК, что создает риск конфликта интересов и может приводить к влиянию одних и тех же лиц на предварительном и окончательном этапе дисциплинарного производства.	КП 5.2. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей целесообразно внести изменения в статью 16 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», предусматривающий четкий механизмы разделения функций, при которых члены ДК будут исключены из процесса принятия решений по делам, по которым они выносили предварительное заключение. Верховному суду, Совету судей рекомендуется рассмотреть создание независимого дисциплинарного органа, который будет полностью отделен от СС и не будет зависеть от судебной власти. Этот орган должен иметь автономный статус и обеспечивать большую степень прозрачности и независимости. В состав такого органа, кроме судей, могли бы входить представители гражданского общества и профессиональных объединений. КП 5.3. Видится важным Жогорку Кенешу, Верховному суду, Президенту рассмотреть вопрос участия политических органов (Президента и ЖК) в процессе досрочного освобождения судей, обеспечив, чтобы их роль сводилась к формальному утверждению решения, принятого независимым судебным органом. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей целесообразно 1) в Законе «Об органах судейского самоуправления»: а) четко закрепить ключевые принципы — независимость, законность, гласность, объективность, коллегиальность. Эти принципы должны быть не просто перечислены, но и содержательно раскрыты. Также следует предусмотреть нормы, запрещающие любое вмешательство в деятельность СС и ДК СС. б) установить четкие сроки для каждого этапа дисциплинарного производства для исключения волокиты и намеренного затягивания процедуры. в) внести изменения и дополнения, обеспечивающие процессуальные права для участников
--	--

КП 5.3. Политические органы, такие как Президент и ЖК, играют решающую роль в вопросе досрочного освобождения судей, что создает значительные угрозы для независимости судебной власти. Такое положение создает риски политического давления и вмешательства в судебскую деятельность, что подрывает доверие к судебной системе и нарушает принцип разделения властей. Существенным недостатком действующего законодательства относительно дисциплинарной ответственности судей является недостаточная разработанность принципа независимости и отсутствие таких принципов, как объективность, гласность, равноправие и состязательность. Отсутствие законодательного закрепления принципов, регулирующих дисциплинарное производство, не соответствует требованиям справедливой судебной процедуры. Порядок рассмотрения дисциплинарных материалов в ДК СС предусматривает широкий круг субъектов, имеющих право обращаться с жалобами и представлениями в отношении действий судей. Такой подход расширяет возможности контроля за их деятельностью, но одновременно создает риски злоупотребления правом на подачу жалоб, поскольку отсутствует требование о том, что интересы заявителя должны быть непосредственно затронуты действиями судьи. Наделение председателей судов правом инициировать дисциплинарные разбирательства создает риск давления на судей и ставит под угрозу их независимость. Особенно уязвимыми оказываются судьи нижестоящих судов, поскольку они подвержены риску инициирования дисциплинарного производства еще и со стороны председателей судов вышестоящих инстанций. Такая система может привести к зависимости судей от указаний их руководителей, что противоречит принципам	дисциплинарного дела (обязательное письменное уведомление о начале служебного расследования, право с на ознакомление со всеми материалами дисциплинарного производства; право на участие в заседании дисциплинарных органов и на представление своей позиции, в том числе с помощью представителя). г) Внести изменения и дополнения по ограничению круга лиц, имеющих право подачи жалоб (участники судебного процесса; лица, чьи права или законные интересы непосредственно затронуты действиями судьи; органы, уполномоченные законом (например, уполномоченный по правам человека). д) Внести изменения предусматривающие обязательность публикации решений по дисциплинарным делам (с соблюдением требований о защите личной информации) и четко определить основания и процедуру проведения закрытых заседаний, с обязательным составлением мотивированного определения о закрытии заседания. 2) В конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей» внести изменения, предусматривающие возможность обжалования всех дисциплинарных решений Совета судей, а не только решений о досрочном освобождении, также обеспечить судьям право на судебное обжалование решений Жогорку Кенеша и Президента об освобождении судьи. КП 5.4. Жогорку Кенешу, Верховному суду необходимо внесли следующие изменения/дополнения в Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики»: 1) установить нормативные критерии для разграничения дисциплинарных проступков (например, малозначительные, грубые, систематические) с привязкой к конкретным мерам дисциплинарного взыскания, что позволит обеспечить соразмерность наказаний и исключит риск субъективного правоприменения. 2) включить принцип
--	--

независимости и справедливости судебной власти. Лишение судей права обжаловать решения СС о применении мер дисциплинарных взысканий (кроме досрочного освобождения от должности) нарушает их конституционное право на судебную защиту и создает угрозу независимости судебной власти, поскольку такие решения могут быть подвержены внешнему политическому давлению или использованы для контроля за поведением судей. КП 5.4. В КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» отсутствуют нормы, квалифицирующие проступки судей по степени тяжести (например, малозначительные, грубые, систематические нарушения). Это приводит к тому, что дисциплинарные меры, такие как предупреждение, замечание, выговор или досрочное освобождение от должности, могут применяться без должной связи с тяжестью проступка, что создает риск несоразмерных санкций. Из-за отсутствия четких критериев различия между дисциплинарными проступками, решения ДК СС могут быть непоследовательными. Аналогичные нарушения могут повлечь за собой разные меры ответственности, что ставит под угрозу принцип равенства перед законом и единообразие правоприменительной практики. Закон не предоставляет ясных ориентиров для применения меры досрочного освобождения судьи от должности. Хотя отмечено, что эта мера должна применяться только в исключительных случаях, такие случаи четко не определены. Это создает риск несправедливого увольнения судей, что в целом является серьезной угрозой для независимости судебной власти. КП 5.5. Закон и Регламент СС не требуют публикации решений СС, касающихся дисциплинарных мер. На официальном сайте СС отсутствует информация, которая могла бы показать результаты дисциплинарных разбирательств, что значительно	соразмерности. Меры дисциплинарного взыскания должны быть пропорциональны тяжести совершенного проступка, что гарантирует справедливость и обоснованность решений Дисциплинарной комиссии. 3) установить более четкие ориентиры для применения меры досрочного освобождения судьи от должности, чтобы избежать произвольных увольнений. Следует определить, в каких случаях нарушение судьи является настолько серьезным, что несовместимо с его дальнейшим пребыванием на должности. КП 5.5. Необходимо дополнить Закон КР «Об органах судейского самоуправления» нормами, которые обязывают СС публиковать решения по дисциплинарной практике. Итоговое решение, содержащее ключевые выводы, должно быть опубликовано с соблюдением конфиденциальности персональных данных независимо от того, носило ли рассмотрение дисциплинарных материалов закрытый или открытый характер. КП 5.6. В целях защиты независимости судей следует рассмотреть введение дополнительных процессуальных гарантий на стадии досудебного производства в отношении судей, таких как обязательное согласование специальных следственных действий с СС или Генеральным прокурором. Рекомендуется, чтобы окончательное решение о временном отстранении судьи от должности при получении согласия о привлечении его к уголовной ответственности, принималось исключительно СС, без вмешательства Президента и ЖК, как того требуют международные стандарты независимости судебной власти. Жогорку Кенешу целесообразно внести следующие дополнения в КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики»: 1) следует пересмотреть законодательство в части
--	---

ограничивает возможности общественного контроля. КП 5.6. Согласно законодательству КР судьи обладают иммунитетом, который защищает их от произвольного привлечения к уголовной ответственности. Возбуждение уголовного дела в отношении судьи осуществляется по решению Генерального прокурора КР. Для предъявления обвинения Генеральный прокурор должен получить согласие СС. До стадии предъявления обвинения в отношении судьи могут проводиться досудебная проверка, оперативные и негласные специальные следственные действия. Эти меры применяются на общих основаниях, без дополнительных гарантий, что делает судей уязвимыми на ранних этапах расследования. Это вызывает опасения с точки зрения защиты независимости судей от давления со стороны правоохранительных органов.	процедуры проверки представления Генерального прокурора, в частности предусмотреть нормы об обязательном выяснении всех обстоятельств дела, что предотвращает возможное предвзятое или поспешное принятие решения. При этом четко указать в законе, что ДК СС не вправе предрешать вопросы, которые могут стать предметом судебного рассмотрения. 2) В случае отказа СС о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности, обязать СС мотивировать свое решение для исключения подозрений в покровительстве, корпоративизме или иной заинтересованности. Мотивированное решение позволяет понять, что решение принято на основе объективных и юридически обоснованных факторов.
---	---

Роль и статус председателей судов

Статус и вызовы	Рекомендации
КП 6.1. Конституция КР 2021 года значительно усилила роль Президента в назначении председателя Верховного суда и его/ее заместителей, что потенциально влияет на независимость судебной системы. Соборы судей как первичное звено судейского самоуправления, ранее избиравшие председателей, сегодня не имеют влияния на эту процедуру. В назначении председателя Верховного суда участвуют три органа: СС - выдвигает кандидатов и представляет их Президенту, ЖК - дает согласие, Президент – назначает. В условиях президентской формы правления многоступенчатость процедуры назначения способствует предотвращению концентрации полномочий в руках одного органа или должностного лица и снижает риск политического давления со стороны исполнительной власти, но при условии, что	КП 6.1. Совету судей КР рекомендуется внедрить гарантии выдвижения кандидата на должность председателя Верховного суда на конкурентной, прозрачной и справедливой основе. Для этого необходимо полностью пересмотреть процедуры и обеспечить право самовыдвижения или выдвижения собраниями судей, публичное обсуждение кандидатур до голосования, и обязательное тайное голосование. Эти меры позволят снизить риск внешнего давления и кулуарных договоренностей. Верховному Суду КР необходимо разработать четкие квалификационные требования для кандидатов на должности председателей судов, которые будут включать профессиональные заслуги, опыт и организаторские способности. Эти требования должны быть зафиксированы на законодательном уровне. При назначении председателей местных судов рекомендуется предоставлять органам

на всех этапах будет соблюдаться объективность и прозрачность. Действующие процедуры выдвижения кандидатов в председатели Верховного суда в СС не обладают достаточной степенью прозрачности и объективности, что открывает возможности для кулуарных договоренностей и политического давления. В частности, процедура открытого голосования создает угрозу независимости членов СС, поскольку предполагает демонстрацию лояльности кандидатам, которые могут быть поддержаны исполнительной властью. Процедура выдвижения кандидатов недостаточно регламентирована, что может привести к выдвижению кандидатов на основании личных предпочтений членов СС, а не на основе объективных заслуг и профессиональных качеств. Председатели местных судов назначаются председателем Верховного суда, что существенно укрепляет вертикаль власти внутри судебной системы и усиливает влияние председателя Верховного суда. КП 6.2. Полномочия председателей судов потенциально могут оказывать влияние на независимость судей, особенно в вопросах распределения дел, кадровых решений и контроля за действиями судей. Право председателя обращаться в СС с представлением на действия или бездействие судей может быть использовано как инструмент давления. Если данное полномочие используется необоснованно, оно может ограничивать свободу судей в принятии решений, особенно если председатель активно влияет на кадровые вопросы и дисциплинарные меры. Полномочия по переводу или ротации судей также могут оказывать влияние на их независимость, привести к созданию неблагоприятных условий для судей, которые не согласны с позицией председателя суда или судебной системы в целом.	судейского самоуправления (собраниям судей или СС) право выдвигать и предлагать кандидатуры, что снижения риска концентрации власти у Председателя Верховного суда. Жогорку Кенеш целесообразно: 1) внести конституционные поправки и рассмотреть систему конкурсного отбора председателей судов на всех уровнях судебной системы, для целей прозрачности процесса и отбора наиболее квалифицированных и опытных кандидатов. 2) На этапе дачи согласия ЖК, необходимо предусмотреть обязательное тайное голосование, как сдерживающий механизм против продвижения кандидатов, предпочитаемых Президентом. 3) Предусмотреть поправки в законодательство предусматривающие четкие основания для досрочного освобождения председателей судов, такие как ненадлежащее исполнение обязанностей. КП 6.2. Верховному суду и Совету судей КР целесообразно рассмотреть вопрос разработки новой Концепции судебной реформы с учетом требований международных стандартов и современных реалий, в целях укрепления независимости судебной системы и независимости судей при принятии решений. Жогорку Кенеш рекомендуется законодательно закрепить такие принципы ротации судей, как добровольность перевода; прозрачность и объективность (публичное объявление о предстоящих ротациях и их обоснование, установление четких сроков и оснований для ротации, опубликование процедур принятия решений по ротации, а также критериев выбора судей для перевода); учет профессиональных достижений и личных обстоятельств (например, семейное положение, состояние здоровья или другие важные факторы); профессиональная и территориальная адаптация (гарантировать меры поддержки для судей, которые переводятся в новые регионы, особенно в труднодоступные или
---	---

КП 6.3. В Кыргызстане автоматизированное распределение дел (АРД) внедрено и используется во всех судах страны, использование АРД соответствует международным стандартам правосудия, направленным на обеспечение справедливости, открытости и эффективности в судебной системе.	отдаленные регионы); недопустимость ротации как инструмента давления; независимость от политического вмешательства. КП 6.3. Не требуются.
Финансирование судебной системы	
Статус и вызовы КП 7.1. Законодательство КР предусматривает меры для обеспечения финансовой независимости судебной системы, включая автономию в разработке бюджета и участие в процессах согласования с исполнительной властью. В то же время законодательство не устанавливает четких критериев достаточности финансирования судебной системы, что приводит к низкому уровню покрытия потребностей судебной системы. Финансирование судов часто не достигает даже 80% от запрашиваемых сумм, что свидетельствует о недостаточности выделяемых средств. Цели, поставленные в ГЦП по обеспечению 2% расходной части бюджета для судебной системы, не были достигнуты, что также подтверждается фактическим финансированием, которое в последние годы не превышает 1% от расходной части республиканского бюджета. КП 7.2. Законодательство КР предоставляет механизмы материального обеспечения судей, включая оплату труда из государственного бюджета, что соответствует принципу независимости судебной власти. Поскольку условия оплаты труда судей определяются Президентом, существует риск влияния политической воли на это решение, что может подорвать независимость судебной власти. Законодательством также предусмотрены социальные гарантии судьям, такие как обязательное медицинское страхование, компенсации за лечение, выплаты семьям в случае смерти и т.п. Эти меры в целом положительно влияют на	Рекомендации КП 7.1. Жогорку Кенеш, Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) внедрить четкие законодательные нормы, устанавливающие минимальный критерий для достаточности финансирования судебной системы, с учетом международных стандартов (например, 90% от запрашиваемых сумм). 2) Продолжить работу над исключением влияния исполнительной власти на процессы финансирования, включая определение условий и размеров оплаты труда судей и сотрудников судов. 3) Стремиться к выполнению целевых показателей, включая достижение 2% от расходной части республиканского бюджета на судебную систему. 4) Перейти на программный метод планирования и финансирования бюджета и дать самостоятельность в определении своей бюджетной политики органу судейского самоуправления в рамках заявленных объемов финансирования. КП 7.2. Президенту, Жогорку Кенеш, Совету судей КР рекомендуется пересмотреть процесс установления условий оплаты труда судей, исключив зависимость от политической воли. Для этого следует рассмотреть возможность передачи полномочий по определению условий оплаты труда Совету судей. Президенту, Кабинету Министров КР целесообразно пересмотреть практику засекречивания информации об условиях оплаты труда судей, обеспечив их публичное раскрытие в рамках принципов прозрачности и подотчетности.

независимость судей, обеспечивая их защиту и мотивацию для долгосрочной работы. Предусмотренные законодательством меры государственной защиты судей, включая личную охрану, охрану жилья, безопасность семей судей, являются важным элементом обеспечения независимости судей. Засекречивание информации об условиях оплаты труда судей и иных важных аспектах судебной деятельности ограничивает общественный и профессиональный доступ к информации.	
Несменяемость судей	
Статус и вызовы КП 8.1. Конституция и КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» закрепляют принцип несменяемости судей, однако судьи местных судов первоначально назначаются на 5-летний срок. Продолжительный период полномочий без постоянного статуса создает ситуации, когда судья может испытывать давление в принятии решений в ожидании повторного назначения, что создает риски для независимости судей. В Кыргызстане действующий судья, завершивший свой первоначальный пятилетний срок, обязан повторно проходить конкурс на свое же место. Несмотря на успешное прохождение конкурса и достижение порогового балла, его кандидатура может быть отклонена СДП, поскольку окончательное решение принимается простым большинством голосов. Даже если кандидатуру судьи одобряют, его полномочия не продлеваются автоматически. Судья должен пройти еще один этап — утверждение Президентом, что создает дополнительную неопределенность и зависимость от внешних факторов. Этот процесс не соответствует принципу несменяемости судей, важному для обеспечения их независимости. Порядок профессиональной оценки качества работы судей местных судов предусматривает, что судьи, набравшие высокие баллы, могут быть рекомендованы	Рекомендации КП 8.1. Жогорку Кенеш, Верховному суду рекомендуется: 1) отменить текущую практику назначения судей местных судов на первоначальный пятилетний срок и переход к прямому назначению судей до достижения предельного возраста. При этом процедуры отбора судей должны быть усложнены, чтобы обеспечить более высокую степень независимости и профессионализма. Обязательным условием назначения должно стать прохождение профессионального обучения в Высшей школе правосудия и успешная сдача аттестации. Это позволит гарантировать, что назначаемые судьи обладают необходимыми знаниями и навыками для эффективного выполнения своих обязанностей. 2) Учитывая, что отмена 5-летнего срока требует внесения изменений в Конституцию КР, в текущий период рекомендуется упростить процедуру повторного назначения судей путем внесения изменений в КЗ «О статусе судей». Вместо обязательного прохождения конкурса для действующих судей можно рассмотреть внедрение более прозрачного и предсказуемого механизма, который бы обеспечивал автоматическое продление полномочий на основании высоких оценок их профессиональной деятельности и без дополнительных этапов голосования в СДП.

для продления полномочий без прохождения собеседования, но такая рекомендация не является обязательной и противоречит закону, требующему обязательного конкурсного отбора, что создает неопределенность для судей, которые не могут быть уверены в продлении своих полномочий, несмотря на положительные оценки их профессиональной деятельности.	
--	--

МЕТОДОЛОГИЯ

Методология мониторинга судебной системы КР разработана с целью обеспечения достоверного и объективного анализа состояния судебной системы Кыргызской Республики на предмет ее независимости, как фундамента справедливого отправления правосудия.

Основные вопросы, которыми руководствовалось исследование:

1. Насколько законодательство КР соответствует международным стандартам в сфере независимости судебной системы?
2. Насколько законодательство и сложившаяся практика работы судов, органов судейского самоуправления и СДП обеспечивают независимость и качество отправления правосудия?
3. Какие изменения необходимы в законодательстве и правоприменительной практике для приведения судебной системы международным стандартам по вопросам независимости?

Выбор методов сбора данных. Для сбора данных использовался широкий спектр методов, включающих:

Анализ нормативных правовых документов. В рамках мониторинга в соответствии с индикаторами и показателями были проанализированы следующие нормативно-правовые акты (НПА):

- Конституция Кыргызской Республики: Глава IV. Судебная власть Кыргызской Республики.⁴
- Кодексы, законы и Указы президента:
- Конституционный Закон “О статусе судей Кыргызской Республики”;⁵
- Конституционный Закон “О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики”;⁶
- Конституционный Закон “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах”;⁷
- Конституционный Закон «О Конституционном суде Кыргызской Республики»;⁸
- Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления»;⁹
- Закон Кыргызской Республики «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики»;¹⁰
- Бюджетный кодекс КР;¹¹

⁴ Конституция Кыргызской Республики: Глава IV. Судебная власть Кыргызской Республики. Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

⁵ Конституционный Закон “О статусе судей Кыргызской Республики” от 15 ноября 2021 года № 138. URL: https://constsof.kg/wp-content/uploads/2022/03/kzakon_kr_o_statuse_sudej_kr_.pdf

⁶ Конституционный Закон “О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики” от 15 ноября 2021 года № 137. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=136314

⁷ Конституционный Закон “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах” от 15 ноября 2021 года № 134. URL: <https://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2017/10/O-Verhovnom-sude-Kyrgyzskoj-Respubliki-i-mestnyh-sudah.pdf>

⁸ Конституционный Закон «О Конституционном суде Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 133. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112318/edition/1282054/ru>

⁹ Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 15 ноября 2021 года № 139. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-3102/edition/1112204/ru>

¹⁰ Закон Кыргызской Республики «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики» от 28 октября 2011 года № 188. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4464/edition/1010012/ru>

¹¹ Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111338/edition/7319/ru>

- Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании»;¹²
- Законы КР «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2020, 2021, 2022 и 2023 гг.»;¹³
- Указ Президента КР «Об условиях оплаты труда судей и работников аппаратов судов Кыргызской Республики»;¹⁴

Локальные акты судебной системы:

- Регламент Совета судей Кыргызской Республики;¹⁵
- Положение о Дисциплинарной комиссии Совета судей Кыргызской Республики;¹⁶
- Положение о Бюджетной комиссии Совета судей;¹⁷
- Положение о порядке проведения конкурсного отбора с претендентами на должность судьи Кыргызской Республики;¹⁸
- Регламент Совета по делам правосудия;¹⁹
- Кодекс чести судьи Кыргызской Республики;²⁰
- Положение об информационной системе «Суд» (АИС «Суд»);²¹

Полуструктурированные интервью позволили собрать качественную информацию от практикующих юристов, судей, представителей гражданского общества для оценки независимости судей и уровня политического влияния на судебную систему. Интервью также проводились с участниками конкурсного отбора, с судьями, в отношении которых были применены меры дисциплинарной ответственности, а также с лицами, подавшими жалобы на судей.

Мониторинг заседаний. Наблюдение за заседаниями Совета по делам правосудия (СДП) и Совета судей (СС) позволили собрать информацию о процессах, принципах работы, открытости и доступе к заседаниям советов. Заседания СДП наблюдались за период с 15.11.2023 г. по 15.09.2024 г. Было проведено наблюдение на 31 заседании и заполнено анкет: на вакантные места - 105, собеседование при достижении предельного возраста - 25.

¹² Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года № 57. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/557/edition/3016/ru>

¹³ Законы КР «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2020, 2021, 2022 и 2023 гг.

¹⁴ Указ Президента КР «Об условиях оплаты труда судей и работников аппаратов судов Кыргызской Республики» от 17 июня 1996 года УП N 208. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-2881/edition/315424/ru>

¹⁵ Регламент Совета судей Кыргызской Республики. Утвержден XII очередным съездом судей Кыргызской Республики от 4 марта 2022 года. URL: <https://otbor.sot.kg/page/reglament-soveta-po-otboru-sudej-kyrgyzskoj-respubliki>

¹⁶ Положение о Дисциплинарной комиссии Совета судей Кыргызской Республики. Утвержден Решением Совета судей Кыргызской Республики от 15 апреля 2022 года. URL: <https://kenesh.sot.kg/post/polozhenie-distsiplinarnoj-komissii>

¹⁷ Положение о Бюджетной комиссии Совета судей. Утверждено Решением Совета судей Кыргызской Республики от 1 апреля 2022 года.

¹⁸ Положение о порядке проведения конкурсного отбора с претендентами на должность судьи Кыргызской Республики. Утвержден Решением Совета судей Кыргызской Республики от 19 января 2024 года. URL: <https://admin-otbor.sot.kg/public/sites/8/2024/02/Polozhenie-o-poryadke-provedeniya-konkursnogo-otbora.pdf>

¹⁹ Регламент Совета по делам правосудия. Утвержден решением Совета по делам правосудия Кыргызской Республики от 24 июня 2022 года. URL: <https://otbor.sot.kg/post/reglament-soveta-po-dela-pravosudiya-kyrgyzskoj-respubliki>

²⁰ Кодекс чести судьи Кыргызской Республики. Принят на XI съезде судей Кыргызской Республики 11 марта 2019 года. URL: <https://suddep.sot.kg/post/kodeks-chesti-sudi-kyrgyzskoj-respubliki>

²¹ Положение об информационной системе «Суд» (АИС «Суд»). Утвержден приказом председателя Верховного суда 21 сентября 2021 года.

За анализируемый период СС провел 13 заседаний, но осуществить мониторинг удалось лишь одного заседания.

В рамках исследования наблюдение осуществлялось:

- за деятельностью Совета по делам правосудия. Это позволило собрать фактические данные о процедурах отбора.
- за избранием представителей от Жогорку Кенеша и Курултая в Совет по делам правосудия.
- за процедурами привлечения судей к уголовной ответственности.
- за процедурами формирования бюджета судебной системы.

Анкетирование. В рамках исследования были разработаны анкеты для судей и адвокатов с целью выявления их субъективной оценки независимости судебной системы. Удалось получить 10 анкет с ответами от судей, при содействии ОО «Кыргызская ассоциация женщин судей». Также было собрано 19 анкет, заполненных адвокатами на анонимной основе. Анкеты распространялись через онлайн платформу.

Мониторинг официальных сайтов. Для получения информации по деятельности государственных органов, для анализа прозрачности их деятельности, соответствия деятельности законодательству были проанализированы сайты: Верховного суда, СДП, СС КР, Министерства финансов КР и Жогорку Кенеша (ЖК).

В государственные органы были **направлены официальные запросы** для получения данных по количеству привлеченных судей к дисциплинарной ответственности, результатов назначения и отклонения Президентом отобранных СДП кандидатов, уровню финансирования судебной системы, по принятию локальных подзаконных актов, регулирующих вопрос выдвижения кандидатов в СДП и другим вопросам. Было направлено 18 запросов в соответствующие государственные органы. На 3 запроса не было получено ответа.

Эти методы были выбраны на основании их соответствия целям исследования: анализ законов и нормативных актов для оценки соответствия международным стандартам, интервью с экспертами для выявления внутреннего восприятия независимости судов, а также запросы и наблюдения для получения актуальной информации о реальных процессах в системе.

Для получения репрезентативных данных использовались следующие критерии **выборки**:

- **Интервью:** отбор экспертов с разным профессиональным опытом (судьи, адвокаты, представители гражданского общества), чтобы отразить разнообразие мнений и опыта работы в судебной системе.
- **Наблюдение:** посещались заседания судебных органов (при соблюдении всех необходимых процедур аккредитации), что обеспечило непосредственное наблюдение за процессами принятия решений.
- **Документы:** анализировались официальные документы, доступные через запросы, а также общедоступная информация на официальных сайтах органов правосудия.

Представительность выборки обеспечена тем, что в исследовании участвовали ключевые эксперты из разных сегментов юридической системы, а мониторинг охватывал ключевые аспекты вопросов независимости судебной системы.

Временные рамки: данные собирались в течение анализируемого периода (с 15.11.2023 года по 15.09.2024 года), но многие ответы на запросы начали приходить после вступления в силу законодательства о праве на доступ к информации с 1 июля 2024 года.

Места сбора: данные собирались в Бишкеке, где проводились заседания СДП и СС.

Роль исследователей: исследователи играли активную роль в проведении интервью, запросов и наблюдений. Опросники и интервью были разработаны и протестированы на пилотных группах для оценки их валидности и надежности.

Данные анализировались с использованием как качественных, так и количественных методов:

- для анализа текстов законов, постановлений и решений судов был использован **контент-анализ**, позволяющий систематически выделять ключевые темы и их соответствие международным стандартам.
- количественные данные, полученные из официальных источников, были обработаны с помощью **статистического анализа** для выявления закономерностей (например, частота привлечения судей к дисциплинарной ответственности) и соответствия действующему законодательству.

Эти методы позволили детально изучить каждый аспект судебной системы и ответить на исследовательские вопросы с высокой степенью достоверности.

Теоретическая часть отчета основывалась на общенаучных методах исследования:

- **Анализ:** Исследователи детально изучили различные аспекты судебной системы, включая процессы отбора судей и механизмы их ответственности. Этот метод позволил выявить ключевые проблемы и риски, угрожающие независимости судей. Собранные данные анализировались с использованием как качественных, так и количественных методов. Это позволяло выявить основные проблемы и риски, а также оценить уровень открытости судебной системы.
- **Синтез:** Объединив данные из различных источников, исследователи смогли создать целостную картину функционирования судебной системы и выявить взаимосвязи между её элементами.
- **Аналогия:** Используя аналогии с международными стандартами и судебными системами других стран, исследователи смогли оценить эффективность проведенных реформ и предложить возможные пути их улучшения, опираясь на успешный опыт.
- **Обобщение:** на основе собранных данных и проведенного анализа исследователи смогли сделать обобщающие выводы о текущем состоянии судебной системы, что позволяет лучше понять основные тенденции и риски.
- **Абстрагирование:** Выделяя ключевые характеристики и проблемы, исследователи смогли сосредоточиться на наиболее важных аспектах, что упростило процесс выявления рисков и факторов, влияющих на независимость судей.
- **Системный метод** позволил исследовать судебную систему как многоэлементную организацию.

В исследовании применялись частные научные юридические методы. С помощью сравнительного метода исследователи сопоставили нормы национального законодательства Кыргызской Республики с международными стандартами. Это позволило выявить несоответствия и пробелы, а также оценить, насколько эффективно реализуются международные принципы в национальном контексте. Также были изучены практики отбора судей и применения законов в других странах, что дало возможность оценить эффективность и открытость процессов в Кыргызстане. Это также позволило выработать идеи для улучшения судебной системы на основе успешного опыта других государств. Сравнительный метод также помог выявить общие тенденции и закономерности в реформировании судебных систем в

странах с аналогичными условиями, что могло служить основой для выработки рекомендаций по реформам в Кыргызстане.

Историко-правовой метод в исследовании применялся для изучения эволюции законодательства Кыргызской Республики в сфере судебной системы. Это позволило понять, как исторические события и политические изменения повлияли на формирование текущих норм и институтов.

Таким образом, сочетание теоретических исследований с практическим наблюдением позволило сформировать объективные выводы и обоснованные рекомендации для укрепления независимости и улучшения функционирования судебной власти.

Этические соображения. Все участники интервью были проинформированы о целях исследования и подписали согласие на участие. Были приняты меры по обеспечению конфиденциальности участников и анонимности их ответов. Исследование проводилось в строгом соответствии с этическими стандартами, утвержденными независимыми исследовательскими комитетами.

Ограничения исследования

Ограниченный доступ к информации. Закон КР "О праве на доступ к информации" был принят 30 декабря 2023 года, но вступил в силу только 30 июня 2024 года. В результате между этими датами доступ к информации был фактически приостановлен, так как ранее действовавший закон был признан утратившим силу. Это привело к длительным задержкам в предоставлении ответов на запросы в государственные органы. Даже после вступления закона в силу доступ к информации остался ограниченным. Например, Генеральная прокуратура отказалась предоставить статистические данные по привлечению судей к уголовной ответственности, сославшись на большой объем информации, а Совет судей не предоставил Указ Президента КР "Об условиях оплаты труда судей и работников аппаратов судов КР, сославшись на гриф секретности. Также Совет судей и Совет по делам правосудия отказались предоставить свои решения для анализа. Таким образом, несмотря на принятие нового закона о праве на доступ к информации, некоторые запросы в государственные органы остались без ответа, а ключевые документы, такие как решения СС и Президента, были засекречены.

Требования аккредитации и меморандумов и Закрытость заседаний для мониторинга. Доступ к заседаниям Совета по делам правосудия был возможен только после заключения Меморандума и прохождения аккредитации. Это добавило административные препятствия для мониторинга работы этого органа и усложнило процесс получения актуальной информации. Заседания Дисциплинарной комиссии Совета судей и самого Совета судей были закрыты для мониторинга, что ограничило возможности проведения объективной оценки. Попытки наладить сотрудничество через подписание Меморандума с Председателем Совета судей не увенчались успехом, так как предложенный проект Меморандума был отвергнут. Это создало дополнительные барьеры для мониторинга и взаимодействия с органами судебного самоуправления. СДП быстро подписал Меморандум, тем самым позволил наблюдателям фиксировать ход отбора судей на вакантные должности. СС долго правил текст меморандума, предъявлял множество требований что можно писать, а что нет, не информировали о дате заседания Совета, что ограничило полноту наблюдения за процессами.

Недостаточная прозрачность веб-сайтов. Изучение веб-сайтов Совета судей и Совета по делам правосудия показало, что они предоставляют минимальную информацию для общественного контроля. Совет судей публикует только пресс-релизы о состоявшихся заседаниях, а доступ к решениям по дисциплинарным делам судей закрыт. Аналогично, на

сайте Совета по делам правосудия отсутствуют тексты решений, а также информация о назначениях и отказах в назначениях судей Президентом. Это значительно ограничивало возможности для мониторинга и анализа деятельности судебных органов.

Информация в области оплаты труда судей и работников аппаратов судов закрыта, а Указ Президента регулирующий этот вопрос засекречен. Попытки получить этот Указ через администрацию Президента не увенчались успехом.

Указанные ограничения были учтены при интерпретации результатов, и там, где данные были неполными, использовались альтернативные источники или экспертные оценки для минимизации возможных искажений.

Таким образом, методология исследования обеспечивает всесторонний и детальный анализ состояния судебной системы, опираясь на разнообразные методы сбора и анализа данных, с учетом всех существующих ограничений.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ

1. Образование судов

Индикатор 1. 1. Исполнительная власть не влияет на образование и упразднение судов
Контрольный показатель 1.1. Исполнительная власть не имеет полномочий прекращать либо приостанавливать деятельность судов
Описание На уровне международных стандартов роль исполнительной власти относительно судебной жестко ограничивается. Исполнительная власть не должна иметь полномочий прекращать либо приостанавливать деятельность судов (п. 2.06 <i>Монреальской декларации</i>)²². Таким образом, полномочия Президента реорганизовывать и упразднять суды не согласуются с международными стандартами. Целесообразно, чтобы суды создавал, переименовывал и реорганизовывал, и упразднял Парламент путем принятия конституционного закона. Статус в Кыргызстане и вызовы До 2010 года и в КР суды могли создаваться и упраздняться Указами Президента, что позволяло исполнительной власти существенно влиять на структуру судебной системы. Например, указами Президента были упразднены военный суд Чуйского гарнизона, интегрированы в структуру местных судов арбитражные суды, были образованы Токмокский и Нарынский городские суды и т.п. Этот механизм предоставлял Президенту значительные полномочия в вопросах формирования и ликвидации судов, что создавало риски политического вмешательства в судебную власть и ставило под угрозу принцип независимости судов. В 2010 году были внесены изменения в Конституцию и законодательство, которые ограничили эту практику и перевели вопросы создания и упразднения судов в компетенцию законодательных органов, что стало шагом к усилению независимости судебной системы. Несмотря на то, что в действующей Конституции, в разделе IV, регулирующем основы судебной власти, международный стандарт законного суда не имеет прямого правового отражения, положения статьи 94 Конституции четко закрепляют, что судебная система КР устанавливается Конституцией и законами и состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Тем самым, в Конституции формулируются основные положения, относящиеся к структуре судебной власти, и они гарантируют стабильность судебной системы и предполагают запрет вносить в нее изменения при помощи обычного закона, то есть Конституционный и Верховный суд, как и система местных судов не могут быть упразднены, а также не могут быть учреждены какие-либо новые звенья судебной системы без внесения изменений в Конституцию. В Конституции отражено положение о том, что правосудие в КР осуществляется только судами (ч.1 ст.94). Тем самым Конституция гарантирует, что ни один другой государственный орган или должностное лицо не может осуществлять функции правосудия. Это гарантирует, что судебные акты выносятся только судебными органами, созданными в соответствии с законом. Конституция КР также содержит положение, запрещающее создание чрезвычайных

²² Монреальская декларация «Всеобщая декларация независимости правосудия» утв. Первой Всемирной конференцией по независимости правосудия в Монреале 10 июня 1983 г. Далее – Монреальская декларация

судов (ч. 3 ст. 94). Этот запрет предотвращает возможность создания временных или специально сформированных судов для рассмотрения определённых категорий дел.

Положения статьи 94 Конституции детализируются в КЗ «О Верховном суде и местных судах», согласно которому систему судов составляют Верховный суд КР и местные суды (районные суды, районные суды в городах, городские суды, административные суды, областные суды, Бишкекский городской суд).

Закон КР «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов КР» содержит перечень всех местных судов КР.

Согласно статье 32 КЗ «О Верховном суде и местных судах», созданию, реорганизации и упразднению посредством законов могут быть подвергнуты только местные суды. Однако закон не предусматривает оснований и порядка создания, реорганизации и упразднения местных судов. Несмотря на то, что закон исключает любую возможность учреждения или упразднения местного суда в произвольном порядке, он не может в полной мере гарантировать, что создание или ликвидация судов будут происходить исключительно в рамках установленного правового порядка, а не произвольно или по личным интересам отдельных лиц или групп.

Любые изменения в судостроительстве должны быть разумными, обоснованы объективными причинами, например, доступность правосудия или оптимизация государственных расходов. В этом процессе обязательно участие представителей судебной системы, широкое общественное обсуждение, вплоть до парламентских слушаний. Все эти аспекты требуют четкой законодательной регламентации.

В истории становления и развития судостроительства КР законодателем несколько раз решался вопрос об упразднении судов, и, соответственно, нормативное оформление таких решений осуществлялось принятием актов разного уровня, определяющих изменение правового статуса конкретного судебного органа (упразднение одного и создание другого суда), трудоустройство (перевод) судей, передачу судебных дел и материалов по подведомственности. Так, в 2016 году были упразднены Военные суды путем внесения изменений в ряд законодательных актов, предусматривающих упразднение военных судов в стране. Законодательная инициатива была внесена депутатами ЖК. В 2020 году Законом КР от 11 апреля 2020 года № 39 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР»²³ межрайонные суды по экономическим делам были реорганизованы в административные суды. Реорганизация была связана с проводимой в стране административной реформой.

Таким образом, учреждение, реорганизация и упразднение судов в Кыргызстане осуществлялись на основе закона, путем внесения изменений в различные законодательные акты.

Выводы

²³ Закон Кыргызской Республики от 11 апреля 2020 года № 39 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах, Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики "О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах", "Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики")» (в редакции Конституционного Закона КР от 15 ноября 2021 года №134). Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 30 апреля 2020 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-2843/edition/1116698/ru>

1. Образование, реорганизация и упразднение судов осуществляется на основании закона. В настоящее время в КР стабильность судебной системы обеспечивается на конституционном уровне. Судебная система страны состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Конституция прямо запрещает создание чрезвычайных судов. Изменения или дополнения в судебной системе возможны только через внесение поправок в Конституцию, что делает процесс реформирования судебной системы более сложными и требует широкой законодательного оформления, но и общественной поддержки. Отдельные элементы судебной системы, такие как создание, реорганизация или упразднение судов общей юрисдикции (местных судов), регулируются специальными законами КР. Любые изменения в структуре местных судов могут быть осуществлены только через принятие соответствующих законодательных актов, что исключает произвольные действия со стороны исполнительной власти. Однако законодательство КР не содержит четкой и детализированной регламентации процесса создания, реорганизации и упразднения местных судов. Несмотря на наличие норм, регулирующих деятельность судов, закон не предоставляет ясных оснований и правил порядка изменения судоустройства. Это создает возможность для принятия решений без должного учета общезначимых интересов и без согласования с органами судейского самоуправления.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш и Верховному суду КР рекомендуется рассмотреть возможность внесения в конституционный Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» следующих изменений и дополнений:

Часть 2 статьи 32 изложить в следующей редакции: «2. Создание, реорганизация и упразднение местных судов осуществляются исключительно на основании закона Кыргызской Республики.

Под реорганизацией местных судов понимается:

слияние – объединение двух и более судов в один;

разделение – образование двух и более судов из одного;

объединение – присоединение одного суда к другому с прекращением деятельности одного из них;

преобразование – изменение территориальной юрисдикции или специализации суда без прекращения его деятельности.

2-1. Основаниями для создания, реорганизации или упразднения местных судов являются:

6) изменение численности населения соответствующего региона;

7) территориальные и административные преобразования;

8) изменение объема поступающих дел и нагрузки на судей;

9) необходимость повышения доступности правосудия;

10) эффективность использования государственных ресурсов.

2-2. Судьи упраздняемых или реорганизуемых судов подлежат переводу в другие суды с сохранением их статуса, уровня и стажа судейской деятельности, без прохождения конкурсного отбора, за исключением случаев повышения или смены специализации.

Перевод осуществляется с учётом мнения судьи, а также необходимости обеспечения бесперебойной работы судебной системы.»

2. Органы, ответственные за формирование судейского корпуса. Отбор, назначение и карьера судей

Индикатор 2. Независимый судейский орган формируется судейским сообществом без участия политических органов
КП 2.1. Состав независимого судейского органа (Совет по делам правосудия) формируется без прямого участия политических органов (Президент и Парламент)
Описание «<i>Международные принципы, касающиеся независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров</i> — практическое руководство №1 (вторая редакция)»²⁴ предусматривают, что: любая процедура назначения должна гарантировать как институциональную, так и индивидуальную независимость суда... В целом предпочтительно, чтобы судей выбирали их коллеги или орган, независимый от исполнительной и законодательной властей. <i>Монреальская декларация</i> хотя и не исключает участие исполнительной и законодательной властей в назначении судей, но только при условии, что «<i>такое назначение осуществляется с консультацией с членами судейства и юридической профессии, либо с органом, в котором они принимают участие</i>» (п. 2.14. b). п. 1.3 <i>Европейской хартии о статуте для судей</i> указывает на то, что орган, осуществляющий отбор судей, должен быть «<i>независимым от исполнительной и законодательной власти, по меньшей мере наполовину состоять из судей, избранных их коллегами так, чтобы это гарантировало широкое представительство судейства</i>».²⁵ <i>Рекомендации Совета Европы относительно судей: независимость, эффективность и обязанности</i> в п. 46-47²⁶ указывают, орган власти, принимающий решение по отбору и повышению судей по службе, должен быть независимым от исполнительной и законодательной власти. Для обеспечения независимости такого органа не менее половины его членов должны составлять судьи, избранные самими же судьями. Однако, если конституционными или иными правовыми положениями предусмотрено, что решение о подборе и повышении судей по службе принимает глава государства, правительство или законодательная власть, независимый и компетентный орган, значительное количество членов которого сформировано из судей ..., должен иметь полномочия предоставлять

²⁴ Международная комиссия юристов, Международные принципы, касающиеся независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров, 1 января 2007. с. 43, 47 русского перевода. URL: <https://www.icj.org/ru/%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%8B/%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80-%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B9-%D0%B8-%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE/%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B5-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B/>

²⁵ Европейская хартия о статуте для судей одобрена участниками многостороннего совещания по поводу статута для судей в Европе, организованного Советом Европы 8-10 июля 1998 г. Далее – Европейская хартия о статуте для судей. URL: <https://rm.coe.int/16807473ef>

²⁶ Рекомендация CM/Rec (2010) 12 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности принята Комитетом Министров Совета Европы 17 ноября 2010 г. на 1098 заседании заместителей министров. Далее – Рекомендация относительно судей: независимость, эффективность и обязанности. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>

рекомендации или излагать свою точку зрения, которые соответствующий орган, осуществляющий назначения, должен применять на практике.

В последнее время этот стандарт имеет тенденцию ужесточаться. По мнению европейских судей, такой орган должен состоять либо исключительно из судей, либо из существенного большинства судей, избранных судьями (п. 13 Магны Карты судей). Эти стандарты легли в основу *Киевских рекомендаций*²⁷, где указано, что судьи, избираемые в действующие судебные советы, должны выбираться своими коллегами и представлять весь судейский корпус, включая представителей судов низшей инстанции. Помимо значительного числа представителей судейского сообщества, избираемых самими судьями, в состав советов могут входить преподаватели права и, желательно, представители адвокатуры, для продвижения принципов прозрачности и широкого представительства. Прокуроры не должны входить в состав таких советов, если они не принадлежат к тому же юридическому сословию, что и судьи. Другие представители правоохранительной системы также не должны входить в состав таких советов. Ни представитель президента, ни представитель министерства юстиции не должны председательствовать в совете. В работе судебного совета не должны преобладать представители исполнительной и законодательной власти. (п. 7) Состав таких советов должен гарантировать, что политические соображения не будут преобладать над профессиональными знаниями и квалификацией кандидатов на должности судей...» (п. 7-8).

Подзаконное регулирование организации и деятельности судебной системы, статуса судей исключено. Определение карты (сети) судов, размера судейского вознаграждения, порядка деятельности Судебного Совета и других органов судебного управления должны быть предметом законодательного регулирования. Органы судебного управления могут сами утверждать регламенты их деятельности и методики работы в случаях, предусмотренных законом.

Статус в Кыргызстане и вызовы

С принятием новой Конституции 11 апреля 2021 года были заложены основы для изменения законодательства, регулирующего деятельность по отбору судей. Совет по отбору судей, функционировавший с 2011 года был упразднен и создан Совет по делам правосудия (далее - СДП). СДП имеет конституционно-правовой статус, основы порядка его формирования и его главная функция закреплены в статье 96 Конституции, согласно которой СДП осуществляет отбор кандидатов на должности судей местных судов. Здесь важно отметить, что в Конституции не указано относительно полномочий СДП по отбору кандидатов на должности судей Конституционного и Верховного судов, тогда как согласно КЗ «О СДП» основной задачей СДП является отбор кандидатур на вакантные должности судей Конституционного суда и Верховного суда и местных судов, представление на их назначение. Согласно Конституции КР и КЗ «О СДП» в состав СДП входит 12 членов, из них 8 судей, и по одному представителю от Президента, ЖК из числа депутатов, от Народного Курултая и от юридической общественности.

Порядок выдвижения определяется Регламентом СС и состоит из ряда этапов.

²⁷ Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии «Судебное управление, отбор и подотчетность судей» (проведена 23-25 июня 2010 г. в Киеве Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ совместно с Институтом сравнительного публичного права и международного права Макса Планка) Далее – Киевские рекомендации. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/71179.pdf>

Этап выдвижения кандидатов в СДП собраниями судей. Кандидаты в СДП выдвигаются собраниями судей Конституционного суда, Верховного суда, областных судов и Бишкекского городского суда — с учетом предложений районных судов, из числа судей этих судов. К сожалению, закон содержит лишь общие положения о праве собрания судей на выдвижение кандидатов, при этом никаких отсылочных норм к подзаконным актам, регулирующим процедуру проведения собрания судей о выдвижении кандидатов в СДП законы, не содержат. Тем самым, порядок выдвижения и рассмотрения кандидатур собраниями судей носит произвольный характер. Процедура выдвижения кандидатов собраниями судей, по умолчанию, могла бы быть урегулирована Регламентами судов. Однако, ни в одном из Регламентов, включая Регламенты Верховного и Конституционного суда, этот порядок не определен. В этой связи существует объективная необходимость законодательной регламентации процедур выдвижения кандидатов в СДП собраниями судей, прежде всего для обеспечения прозрачности процедур выдвижения. Кроме того, четко установленные правила выдвижения кандидатов в СДП препятствует возможному внешнему вмешательству, продвижению угодных кандидатур как со стороны председателей судов, так и со стороны иных ветвей власти, а также гарантирует, что всем судьям обеспечиваются равные шансы. Очевидно, что единая для всех собраний судей процедура, стабильные и предсказуемые условия для выдвижения способствуют отбору наиболее квалифицированных и компетентных кандидатов в СДП.

Таким образом, необходимо внести соответствующие изменения в КЗ СДП, в частности дополнить ее положениями, предусматривающими право любого судьи выдвигать кандидатуру для избрания в СДП либо выдвигать свою кандидатуру на собрании судей; обязательное обсуждение кандидатур на предмет соответствия законодательным требованиям, право судей задавать вопросы и выражать свои мнения по поводу предложенных кандидатов; процедуру голосования, которое может быть открытым или тайным, в зависимости от установленных правил или решения собрания судей; процедуру подсчета голосов; обязательное ведение протокола собрания судей.

Также важно отметить, что права на выдвижение кандидатов в СДП лишены собрания судей первичного звена (районные, районные в городе, городские суды). Закон обязывает лишь учитывать их предложения, однако совсем не ясно в какой форме и кем эти предложения должны быть выражены. Такое положение нарушает принцип единого статуса всех судей и ущемляет право судей вышеназванных судов в формировании СДП. В этой связи предлагается предоставить собраниям судей районных судов право и возможность выдвигать своих кандидатов в СДП. Вместе с тем, учитывая, что штатная численность большинства судов составляет 2-3 судей, самым оптимальным вариантом, на наш взгляд, является выдвижение и избрание кандидатов в СДП на съезде судей. Также съездом может быть избран резерв кандидатов для заполнения вакантных в период между съездами судей.

Еще одним недостатком этапа выдвижения кандидатов является отсутствие норм, определяющих максимальное количество кандидатов, выдвигаемых собраниями судей. В этом вопросе следует принять во внимание, что штатная численность судов, имеющих право выдвигать кандидатов, существенно различается (например, численность Бишкекского городского суда — 32 судьи, а Нарынского областного суда — 8 судей²⁸).

²⁸ См. Закон Кыргызской Республики от 28 октября 2011 года № 188 «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики» (В редакции Законов КР от 23 декабря 2016 года № 217, 29 января 2019 года № 21, 11 апреля 2020 года № 39, 4 июня 2020 года № 59). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4464/edition/1010012/ru>

Этап избрания кандидатов в СС. Председатель СС поручает предварительное изучение представленных собраниями судей документов одному из членов СС, по результатам проверки составляется справка. Для избрания кандидатов проводится заседание СС, на котором вправе присутствовать номинированные собраниями судей кандидаты. На заседании СС изучает справку и представленные материалы по каждому кандидату, заслушивает кандидатов в члены СДП. По окончании рассмотрения материалов в отношении всех кандидатов Совет судей удаляется в совещательную комнату, где выбирает 8 судей в состав членов СДП, о чем выносится соответствующее решение.

К основным недостаткам порядка избрания кандидатов-судей в ДП относятся:

- *Закрытость процедуры голосования членов СС*, проводимого в совещательной комнате, может вызывать сомнения в прозрачности процесса. Тайна совещания судей — процессуальный принцип, обеспечивающий независимость и беспристрастность решений, обязательный при отправлении правосудия. Однако СС выполняет публичные функции, не связанные с правосудием, и его деятельность должна быть открытой. Совещательная комната не гарантирует объективности и независимости членов СС, поскольку ответственность за нарушение тайны совещания законодательством не предусмотрена. Поэтому целесообразно исключить из Регламента СС норму о принятии решений в совещательной комнате.
 - *В процедуре избрания не предусмотрены механизмы для предотвращения возможных конфликтов интересов*, если члены СС имеют личные или профессиональные связи с кандидатами. Отсутствие специальных норм по этому вопросу может подорвать объективность процедуры и привести к обвинениям в фаворитизме.
 - *Процедура не предусматривает никакой формы общественного контроля* за процессом избрания. Введение элементов общественного наблюдения или участия представителей гражданского общества могло бы укрепить доверие к данному процессу и его результатам.
 - В случае, если судейские собрания выдвигают по одному кандидату, и всего будет представлено 10 кандидатур для выбора 8 членов СДП, *возникает вопрос о достаточности такого числа кандидатов для качественного выбора*. Представление всего 10 кандидатов на 8 мест создаёт ситуацию, при которой практически каждый кандидат имеет высокие шансы быть избранным, следовательно, реальная конкуренция почти отсутствует, что снижает объективность процесса. С учетом малого числа кандидатов, выбор может оказаться скорее формальностью, чем объективной оценкой каждого кандидата. Это также повышает риск манипуляций при отборе.
 - В установленной Регламентом СС процедуре *отсутствуют чёткие правила о том, как именно проводится голосование*, что оставляет значительное пространство для произвольных интерпретаций и манипуляций. Процедура не разъясняет, как именно члены СС голосуют по каждой кандидатуре — тайное голосование, открытое или какой-то иной метод? Также не указано, сколько голосов необходимо для избрания кандидата - простое или квалифицированное большинство, или иных условий.
- Особо важно отметить, что Регламент СС не является нормативным правовым актом. Деятельность СС, как конституционного органа, особенно в вопросах участия в формировании другого конституционного органа - СДП, должна регулироваться исключительно законом, как и предписано частью 3 статьи 103 Конституции. Следовательно, необходимо внести соответствующие изменения в Закон КР «Об органах судейского самоуправления».

Этап обсуждения и утверждения кандидатур в ЖК. Решение СС направляется в ЖК. В соответствии со статьей 122 Закона КР «О Регламенте ЖК»²⁹ кандидаты, предложенные СС включаются в единый список для голосования, наряду с другими кандидатами (избранными ЖК, предложенными Президентом, Народным Курултаем) и утверждаются тайным голосованием, то есть все кандидаты включаются в один список, и депутаты должны проголосовать за весь список целиком, а не за каждого кандидата по отдельности. Тем самым, полномочия депутатов ЖК в отношении кандидатур, предложенных СС сводятся к их утверждению. Регламент ЖК требует, чтобы не позднее 14 рабочих дней со дня получения представления по каждой кандидатуре в обязательном порядке были проведены обсуждения в профильном комитете (ч.3 ст.122 Регламента). Так, 31 мая 2022 года Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК, при рассмотрении вопроса о формировании состава СДП, ограничился лишь зачитыванием списка кандидатур, поступивших от СС, 16 июня 2022 года на пленарном заседании ЖК депутаты не обсуждали ни одну из предложенных в СДП кандидатур³⁰. Несомненно, открытое обсуждение кандидатур в ЖК и возможность для кандидатов ответить на вопросы депутатов могут существенно повлиять на качественный отбор членов СДП и обеспечивают прозрачность в формировании состава этого важного органа.

Следует заметить, что в соответствии с Конституцией ЖК утверждает состав СДП в порядке, предусмотренном конституционным законом (п.4 ч.3 статьи 80,) между тем КЗ «О СДП» устанавливает, что состав СДП утверждается ЖК в порядке, предусмотренном Регламентом ЖК (ч. 8 ст.8), который не имеет статуса конституционного закона. Необходимо согласовать нормы КЗ "О СДП" с Регламентом ЖК, чтобы избежать правовых противоречий и обеспечить легитимность процесса утверждения кандидатур.

Порядок назначения представителя Президента в СДП. Конституция предоставляет главе государства правомочие назначать одного члена в СДП, так называемого представителя Президента. Это обстоятельство вызывает ряд вопросов в контексте международных стандартов, касающихся независимости судебной системы и участия исполнительной власти в формировании судебных органов, согласно которым назначение членов судебных органов должно быть независимым от политического влияния. Тем самым, прямое участие главы исполнительной власти, то есть Президента, может создавать риски для независимости судей. Для минимизации влияния со стороны исполнительной власти, важно, чтобы назначения осуществлялись на основе прозрачных и объективных критериев.

Анализ законодательных актов в этом вопросе показывает, что полностью отсутствует регламентация процедуры назначения Президентом своего представителя в СДП, то есть Президент номинирует своих представителей в СДП по собственному усмотрению. Отсутствие в законе таких норм не отвечает международным стандартам, рекомендующим, чтобы процедуры назначения представителей в судебные советы были прозрачными, основанными на четких критериях и поддавались общественному контролю. Это особенно важно для обеспечения независимости судебной власти и избежания политического влияния и произвольных решений. Если закон не определяет, каким образом и на основании

²⁹ Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2022 года № 106 "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики". URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112437/edition/24056/ru>

³⁰ Видеозапись заседания послед. ссылке URL: https://www.youtube.com/live/UkHS1T4euRI?si=TXKd_7VpIT1t5Jfx
<https://www.youtube.com/watch?v=omqY1iPAyRQ>

каких критериев Президент назначает своего представителя, что потенциально может привести к непрозрачности и субъективности при принятии решения.

Так, в нынешнем составе СДП, о представителе Президента отсутствует какая-либо информация, кроме того, что она является членом Ассоциации адвокатов. А между тем, КЗ “О СДП” требует, чтобы рекомендуемые лица обладали безупречной репутацией и пользовались уважением в обществе (ст.7). К сожалению, невозможно определить обоснованность выбора Президента, так как закон не предъявляет к главе государства никаких требований по данному вопросу.

Тем самым, процесс назначения представителя Президента в СДП является закрытым и неподотчетным общественности, Президент может назначить своего представителя без четких критериев, что может вызвать сомнения в его соответствии требованиям закона, а отсутствие законодательно установленного порядка не исключает назначение лиц, имеющих личные или политические связи с Президентом, что может в целом повлиять на независимость СДП.

Отсутствие норм, регулирующих процедуру назначения представителя Президента, снижает правовую определенность и прозрачность процесса, что может негативно сказаться на восприятии независимости и беспристрастности СДП. Учитывая конституционно-правовой статус СДП и его особую роль в судебной системе в КЗ СДП следует включить положения, регулирующие процедуру назначения представителя Президента. Эти положения должны включать описание этапов, включая консультации с другими органами или публичное обсуждение кандидатур и обязанность Президента обосновывать свой выбор и предоставлять информацию о кандидате.

Порядок избрания представителя ЖК в СДП из числа депутатов. Кандидаты в СДП могут быть предложены фракциями, депутатскими группами, а также депутатами, избранными по одномандатным округам и не входящими в фракции и депутатские группы. Кандидатуры, поддержанные фракцией или депутатской группой, должны быть представлены в профильный комитет ЖК, который отвечает за организацию процесса выборов и утверждение кандидатур. Так, в 31 мая 2022 года в профильный комитет были представлены четыре депутата, выдвинутые парламентскими фракциями. Комитет без всякого обсуждения кандидатур, без проверки их соответствия требованиям законодательства, представил их для избрания на заседании парламента. Например, один избранный в СДП депутат имеет техническое базовое образование и специальность инженера-механика и послевузовское дополнительное юридическое образование, где срок обучения составляет 2,5 года. Он занимался предпринимательской деятельностью, состоял на муниципальной службе, неоднократно избирался депутатом городского совета. То есть, никогда не работал в сфере юриспруденции, и тем более в судебных или правоохранительных органах³¹. Аналогичная ситуация и с другими выдвинутыми впоследствии кандидатурами, которые не имеют вообще никакого юридического образования и никогда не работали в правовых сферах. 29 мая 2024 года ЖК избрал третьего по счету представителя в состав СДП, не имеющего какого-либо опыта работы в правовой сфере. Конкурентку этому представителю составила депутат - профессиональный юрист, имеющая большой стаж прокурорской работы. 12 июня 2024 года одна из участниц конкурса на должность судьи Бишкекского городского суда публично

³¹ См.: <https://old.kenesh.kg/ru/deputy/show/220/zhakishov-ruslanbek-shergazievich>

огласила факты необъективного отношения к ней со стороны члена СДП, выразившиеся в унижении ее чести и достоинства и намеренном занижении оценок³².

Ситуация с частой сменой представителя парламента в СДП за два года его работы, когда уже третий представитель покидает пост по собственному желанию, может свидетельствовать о поверхностном подходе к отбору кандидатов в ЖК. Это указывает на недостаточную оценку значимости данного представительства со стороны депутатов.

Профильный комитет представляет кандидатуры на пленарное заседание ЖК. Это стандартная процедура, так как ЖК в рамках своих полномочий избирает, дает согласие, одобряет немалое количество кандидатов на различные должности. Как правило, председатель комитета представляет анкетные данные кандидата, а затем кандидат подвергается обсуждению и отвечает на вопросы депутатов. Как указывалось выше, ЖК неоднократно избирал своего представителя в СДП, но ни в одном из случаев кандидатуры на пленарном заседании не обсуждались. После обсуждения кандидатур депутаты приступают к процедуре голосования. Регламент ЖК регулирует различные ситуации, в том числе голосование при одном, двух или более кандидатах, а также переголосование в случае, если никто из кандидатов не набрал необходимое количество голосов. Голосование осуществляется тайно, решение принимается большинством голосов от общего числа депутатов.

Анализ законодательства и мониторинг избрания представителей парламента в СДП показывают, что включение одного представителя от законодательной ветви власти не противоречит международным стандартам, так как большинство в СДП составляют судьи, что не создает угрозы давления на процесс отбора судей. Участие парламента оправдано, если оно направлено на представление общественных интересов. Однако процедура выдвижения кандидатов от фракций и депутатских групп остается недостаточно регламентированной, что может приводить к кулуарным соглашениям. Необходимо детально регламентировать этот процесс для повышения прозрачности и объективности, что позволит избежать кулуарных договоренностей, обеспечит общественный контроль и сделает процедуру более открытой.

Профильный комитет ЖК на практике представляет кандидатуры без обсуждений и проверки их соответствия требованиям законодательства, что недопустимо для такого органа, как СДП. Депутат, представляющий парламента в СДП, должен обладать высшим юридическим образованием, опытом работы в правовой сфере и профильных комитетах, а также безупречной репутацией. Это важно для обеспечения профессионализма и доверия к процессу отбора судей.

Практика избрания без соответствующего обсуждения также сложилась и на пленарных заседаниях Жогорку Кенеша. Так, 29 мая 2024 года кандидатура представителя парламента в Совет по делам правосудия была утверждена без обсуждения, без оценки соответствия установленным законом требованиям и без предоставления возможности задать вопросы кандидату.³³ Отсутствие публичного рассмотрения кандидатур снижает прозрачность процедуры, создает предпосылки для формального подхода к голосованию и подрывает доверие к процессу формирования состава Совета по делам правосудия.

Хотя закон позволяет выдвигать кандидатов не только фракциям, но и депутатам, не входящим в фракции, в практике их участия не наблюдалось, что связано с отсутствием четко

³² См.: <https://www.youtube.com/watch?v=xgFpblWvdKg>.

³³ См. <https://www.youtube.com/watch?v=xgFpblWvdKg&t=1159s>

установленных процедур. Необходимо дополнить регламент положениями, которые позволят таким депутатам выдвигать свои кандидатуры или объединяться для совместного выдвижения.

Порядок избрания представителя юридической общественности в СДП. В соответствии КЗ СДП (ст.8) кандидаты из числа представителей юридической общественности в состав СДП избираются уставными органами общественных объединений юристов, имеющих не менее 5 лет практической работы в качестве объединения на день объявления о выдвижении кандидатов в состав СДП. Общественное объединение юристов вправе выдвинуть в состав СДП до 4 кандидатов включительно. Соответствующее решение общественного объединения, оформленное в соответствии с его учредительными документами, направляется в ЖК вместе с копией свидетельства о регистрации общественного объединения.

В целом, данные положения закона призваны обеспечить квалифицированный и компетентный отбор кандидатов из числа представителей юридической общественности. Положение направлено на то, чтобы кандидатов предлагали организации с устоявшейся репутацией и опытом работы, что должно способствовать повышению качества кандидатов. Требование о 5-летнем стаже объединения представляется логичным, так как это позволяет отсеять недавно созданные организации, которые еще не успели зарекомендовать себя и могут не обладать достаточным авторитетом или опытом для участия в таком важном процессе, как отбор членов СДП.

Но наряду с этим, данные положения закона воспринимаются как размытые и не вполне отвечающие требованиям правовой определенности. Во-первых, требует уточнения понятие "*представители юридической общественности*". "*Юридическая общественность*" — это довольно субъективное понятие, которое может интерпретироваться как в широком, так и в узком смысле. С учетом того, что через такое представительство обеспечивается участие гражданского общества в СДП, данное понятие должно включать как можно больше профессиональных групп и организаций, занимающиеся правовой и правозащитной деятельностью деятельностью. Однако, законодатель относит к юридической общественности лишь общественные объединения юристов и только они, по содержанию и смыслу данной нормы, вправе выдвигать кандидатов в СДП. И в этом случае, невозможно определить какие именно организации считаются общественными объединениями юристов, так как в законодательстве КР о некоммерческих организациях общественные объединения юристов не выделяются как особый вид некоммерческих организаций. Они рассматриваются как одна из форм общественных объединений, и их деятельность регулируется общими нормами, применимыми ко всем НКО. Объединения юристов могут существовать в различных организационно-правовых формах, и они не ограничиваются исключительно общественными объединениями. Закон КР "О некоммерческих организациях"³⁴ предусматривает помимо общественных объединений и иные формы некоммерческих организаций, в рамках которых могут функционировать объединения юристов: ассоциации, фонды, учреждения и т.п. Однако этот широкий спектр форм объединений юристов не учтен и лишен права на выдвижение кандидатов в состав СДП. Для обеспечения правовой определенности и равных возможностей целесообразно было бы включить в законодательство положения, учитывающие различные организационно-правовые формы объединений юристов.

³⁴ Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/274/edition/6030/ru>

Кроме объединений юристов, в процессе отбора судей вполне эффективно могут участвовать представители НКО, занимающиеся защитой прав человека и организации, занимающиеся мониторингом соблюдения прав человека. Однако при описываемом формальном подходе эти организации также лишены права выдвижения своих кандидатов.

Не совсем определенным является и указание на "*не менее 5 лет практической работы*". Не ясно, что именно подразумевается под "*практической работой*": участие в правозащитной деятельности, оказание юридических услуг, проведение образовательных программ и т.д. Это создает пространство для различных интерпретаций и может привести к выбору объединений на основании субъективных критериев.

Закон также не уточняет, каким именно образом должны действовать уставные органы при выборе кандидатов. Например, не регламентировано, должно ли это быть открытое голосование среди членов объединения или решение может принимать небольшой круг лиц. Это может вызвать вопросы о легитимности и прозрачности процесса выдвижения кандидатов.

Таким образом, несмотря на намерение закона обеспечить участие опытных и признанных юридических объединений в процессе формирования СДП, текущие формулировки создают неопределенность и не гарантируют полной прозрачности и объективности процесса.

В 2022 году в процессе формирования СДП принимали участие всего лишь 6 так объединений юристов: Ассоциация юридических клиник Кыргызстана, ОО «Совет ветеранов судебной системы КР», Адвокатура г. Бишкек, Адвокатура Чуйской области, Адвокатура Кыргызской Республики, Ассоциация юристов Кыргызстана.³⁵

Проведенный в рамках исследования мониторинг выявил ряд недостатков и упущений. Так ни одна из представленных кандидатур не была обсуждена депутатами, ни одному из кандидатов не задавались вопросы, хотя все кандидаты присутствовали в зале при представлении. Предложения ряда депутатов о необходимости тщательно ознакомиться представленными кандидатурами, обсудить и задать им вопросы были отклонены. Один депутат в своем выступлении озвучил информацию о навязчивом лоббировании отдельных кандидатов, и предложил приступить к голосованию без обсуждения, так как, по его словам, в этом нет никакого смысла, данный вопрос уже решен кулуарно³⁶.

Процедура избрания кандидатов в СДП прошла с грубым нарушением законодательства, так как согласно Регламенту ЖК кандидат избирается тайным голосованием, однако в третьем туре кандидат был избран путем открытого электронного голосования. Избранный кандидат формально соответствует требованиям закона. Вместе с тем соответствие репутационным требованиям безупречности подлежало проверке, так как по информации СМИ кандидат имел тесные связи с известными в стране личностями, осужденными за коррупцию и ныне обвиняемыми в преступлениях, связанных с участием в ОПГ и легализацией незаконных доходов³⁷.

³⁵ Комитет Жогорку Кенеша рассмотрел кандидатуры в состав Совета по делам правосудия Кыргызской Республики. 31 мая 2022 // <https://otbor.sot.kg/post/komitet-zhogorku-kenesha-rassmotrel-kandidatury-v-sostav-soveta-po-delam-pravosudiya-kyrgyzskoj-respubliki>

³⁶ См. Заседание Жогорку Кенеша от 16 июня 2022 года URL: https://www.youtube.com/watch?v=YVjbmIoP_tI Звонили по ночам. Депутат об агитации кандидатов в Совет по делам правосудия. 24 КГ // https://24.kg/vlast/237239_zvonili_ponbspnocham_deputat_obnbspagitatsii_kandidatov_vnbspsovet_ponbspdelam_p_ravosudiya/

³⁷ См. <https://rus.azattyk.org/a/30845333.html>

Как видно из вышеизложенного, процедура выдвижения и избрания кандидатов в СДП без установленных законом четких и ясных правил вызывает серьезные вопросы относительно прозрачности и законности, в то же время игнорирование установленных законом обязательных процедур, приводит к риску произвольных решений, зависящих от личных предпочтений и связей, что ставит под сомнение легитимность выбора кандидатов.

Участие лишь шести объединений юристов в выдвижении кандидатов свидетельствует о недостаточной инклюзивности процесса. Если не будут установлены четкие критерии субъектов выдвижения, конституционный замысел обеспечения представителя гражданского общества в СДП теряет смысл.

Для устранения этих проблем необходимо внести изменения в законодательство, которые определяют четкие процедуры выдвижения кандидатов. Закон должен требовать публичности и отчетности на каждом этапе процесса отбора кандидатов в СДП, чтобы общественность и другие заинтересованные стороны могли контролировать этот процесс. Для повышения легитимности СДП следует рассмотреть возможность включения в процесс выдвижения кандидатов других организаций, связанных с юридической и правозащитной деятельностью, чтобы обеспечить более широкий и репрезентативный состав СДП. Для того чтобы положения закона соответствовали требованиям правовой определенности, рекомендуется четко определить, кто считается представителем юридической общественности; уточнить, что подразумевается под *"практической работой"* объединений; предусмотреть прозрачные процедуры для выдвижения кандидатур уставными органами; добавить дополнительные критерии оценки кандидатов, чтобы исключить субъективность и повысить качество отбора кандидатов в СДП.

Порядок выдвижения представителя Курултая в СДП. Народный Курултай избирает одного представителя в состав СДП в порядке, предусмотренном Регламентом Народного Курултая. Регламент был принят на заседании Народного Курултая 15 декабря 2023 года³⁸, он является локальным актом и не относится к НПА. Так согласно Регламента Народного Курултая (пп. 64-75) кандидатами могут быть делегаты Народного Курултая или другие граждане КР, соответствующие требованиям КЗ СДП. Секретариат Народного Курултая собирает документы и передает их на рассмотрение общего собрания. В Регламенте не указано каким образом должно осуществляться первичное выдвижение кандидатов, то есть не определены субъекты выдвижения, а также право самовыдвижения. В этой части требуется дополнительная регламентация для исключения неопределенности. Выбор представителя из числа делегатов Народного Курултая или иных граждан КР формально не ограничен, однако процедура требует документального подтверждения целого ряда условий, включая отсутствие судимостей, неучастие в политических партиях и т.д., явно превышающих требования закона.

В случае, если кандидатов больше одного (в Регламенте такая ситуация именуется превышением квоты), проводится открытое голосование за каждого кандидата, при этом делегат Курултая может голосовать только за одного кандидата. Избранным считается тот, кто набрал большинство голосов. Открытое голосование не всегда гарантирует прозрачность процедуры, особенно в условиях отсутствия механизма публичного обсуждения кандидатур перед их избранием. Это может привести к риску кулуарных договоренностей.

³⁸ Регламент Народного Курултая публично не опубликован. Был запрошен командой исследователей в Секретариате Народного Курултая.

Избранный (выдвинутый) кандидат должен быть представлен ЖК не позднее 10 рабочих дней с момента избрания, с приложением необходимого пакета документов, подтверждающих соответствие кандидата требованиям закона. Два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов после победителя, включаются в резерв. В случае отклонения ЖК или прекращения полномочий представителя Народного Курултая выдвигается новый кандидат из числа тех, кто включён в резерв. Регламентом Народного Курултая установлены дополнительные (помимо установленных законом) обязанности представителя Народного Курултая в СДП. В частности, он обязан принимать граждан, совершенствовать своё образование и ежегодно отчитываться о своей деятельности перед Народным Курултаем.

Как показал мониторинг, 16 декабря 2023 года, на следующий день после утверждения Регламента, Народный Курултай избрал своего представителя в СДП с использованием технологий автоматических считывающих урн (АСУ) и идентификации избирателей. Выборы кандидата были организованы Центральной избирательной комиссией КР (ЦИК). В голосовании участвовали 695 делегатов. Избирательный участок с необходимым оборудованием был развернут в Национальной филармонии. Бюллетень включал 9 кандидатов и позицию «Против всех». Регистрация делегатов и выдача бюллетеней проводилась счетной комиссией³⁹.

Итоги голосования устанавливались по данным АСУ. Представителем Народного Курултая в СДП КР избран представитель, который был позже утвержден ЖК и ныне является членом СДП. Тем самым, действующий представитель Народного Курултая в СДП был избран с грубейшими нарушениями закона и с использованием процедур, не предусмотренных ни законами, ни Регламентом Курултая. Использование автоматических считывающих урн и биометрической идентификации для проведения тайного голосования, не предусмотренных Регламентом, полностью противоречит установленным правилам. Важно также отметить, что ЦИК вышла за рамки своих законных полномочий. В таких условиях возникают обоснованные сомнения в легитимности статуса действующего представителя Курултая в СДП, и может повлиять на законность его участия в работе СДП и его решений.

Многоэтапность процедуры избрания членов СДП предполагает, что орган, принимающий окончательное решение должен быть уверен, что все предыдущие процедуры соблюдены. Однако, в случае с выдвижением представителя Народного Курултая, никто из депутатов ЖК не обратил внимания на нарушения закона.

Выводы

1. Совет по делам правосудия состоит из 12 членов и формируется из числа судей, составляющих не менее двух третей его состава. Одну треть составляют представители Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая и юридической общественности. Международные стандарты допускают минимальное участие политических органов в процессе формирования судебных советов, если это не влияет на независимость судебной власти. В этом случае участие политических органов должно быть строго ограниченным и не доминирующим. Учитывая, что Президент и ЖК играют значительную роль в вопросах назначения судей и освобождения их от должности, участие представителей этих органов в процедурах отбора судей, особенно в условиях отсутствия прозрачности и ясных правил из выдвижения и избрания, создает риски политического влияния на отбор судей.

³⁹См. <https://shailoo.gov.kg/ru/news/6966/>

2. Законодательство КР не устанавливает четких и унифицированных процедур выдвижения кандидатур в Совет по делам правосудия ни для одного из субъектов — Совета судей, Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая или юридического сообщества. Отсутствие регламентированных механизмов подрывает прозрачность и объективность процесса формирования СДП. В частности, выдвижение представителя от Народного Курултая было осуществлено с применением процедур, не предусмотренных законом, что вызывает сомнения в легитимности такого представителя и законности его участия в деятельности Совета.

3. Процедуры выдвижения кандидатов в Совет по делам правосудия часто закрыты для общественности. Представители парламента и Президента могут назначаться без соблюдения репутационных и профессиональных требований к кандидатам, что чревато политизацией процесса формирования Совета.

4. Гражданское общество ограничено в своих возможностях представительства в Совете по делам правосудия, поскольку закон предусматривает выдвижение кандидатов исключительно от общественных объединений юристов, что сужает возможности участия других правозащитных и юридических организаций, не подпадающих под этот статус.

Рекомендации

1. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Администрации Президента целесообразно 1) внести следующие изменения/дополнения в Конституционный закон Кыргызской Республики «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики» внести в следующие изменения и дополнения:

- В статью 2: *«Совет по делам правосудия Кыргызской Республики (далее – Совет) является независимым коллегиальным органом, созданным в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики. Совет осуществляет свою деятельность независимо от органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также от политических партий, общественных и религиозных объединений. Вмешательство каких-либо органов государственной власти, их должностных лиц или иных лиц и организаций в деятельность Совета запрещается и влечёт ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.»*

- В статью 8 *«Назначение или избрание представителей в Совет по делам правосудия от субъектов, указанных в ч.2-6 настоящей статьи, осуществляется в соответствии с четко установленными процедурами, предусматривающими:*

- предварительное открытое объявление о начале процедуры выдвижения;

- сбор и официальную публикацию информации о кандидатах, включая их биографии, опыт работы, сведения об образовании и профессиональной репутации;

- обязательное обсуждение кандидатур на открытых заседаниях соответствующего органа;

- обеспечение равного и недискриминационного доступа всех кандидатов к участию в процедуре;

- наличие и соблюдение критериев, включающих профессиональную компетентность, безупречную репутацию, опыт и независимость кандидата».

- Часть 6 статьи 8 изложить в следующей редакции: *«Кандидаты из числа представителей юридической общественности в состав Совета выдвигаются организациями гражданского общества, зарегистрированными в установленном порядке, осуществляющими деятельность в сфере юриспруденции, прав человека, правовой*

реформы или юридического образования не менее 5 лет на день объявления о выдвижении кандидатов.

Каждая организация вправе выдвинуть до 4 кандидатов включительно.

Решение о выдвижении кандидатов оформляется в соответствии с учредительными документами организации и направляется в Жогорку Кенеш вместе с копией свидетельства о государственной регистрации и подтверждением опыта деятельности в указанной сфере».

2) Внести дополнения в п. 2 ч. 1 ст. 8 Конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», предусматривающие право судьи на участие в формировании органов судейского самоуправления и Совета по делам правосудия через самовыдвижение, выдвижение кандидатов, участие в голосовании, а также быть выдвинутым и избранным в указанные органы.

2. Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) внести изменения в Регламент СС в части предоставления собраниям судей районных, районных в городе и городских судов право выдвигать своих кандидатов в члены СДП — наравне с другими судами; 2) закрепить в Регламенте СС нормативное положение об открытости заседаний СС по избранию кандидатов в СДП, за исключением конфиденциальных аспектов; 3) исключить норму Регламента о совещательной комнате как несоответствующую публичной функции СС; 4) закрепить в Регламенте СС: форму голосования (тайное/открытое), порядок подсчета голосов, необходимое количество голосов для избрания (например, простое большинство) и требование к составлению и публикации протокола заседания. 5) Внедрить механизмы общественного контроля — присутствие наблюдателей от юридического сообщества, аккредитованных правозащитных организаций или СМИ, на заседаниях по избранию, с обеспечением прозрачности без вмешательства в принятие решений. 6) Рассмотреть вопрос выдвижения и избрания членов СДП от судейского корпуса на съезде судей Кыргызской Республики. Съезд может также утверждать резервный список кандидатов, актуальный до следующего съезда.

3. Жогорку Кенешу важно: 1) обеспечить обязательное обсуждение кандидатур на заседании профильного комитета и пленарном заседании; 2) публиковать заранее анкетные данные представленных кандидатур на сайте ЖК; 3) на заседании профильного комитета, а также при необходимости на пленарном заседании, кандидаты должны иметь возможность представить свою мотивацию и ответить на вопросы депутатов; 4) профильному комитету желательно представлять не просто кандидатуру, а мотивированное заключение, содержащее обоснование соответствия кандидата требованиям закона; 5) предусмотреть возможность присутствия представителей гражданского общества и СМИ на всех стадиях обсуждения и голосования.

4. Видится необходимым Президенту обнародовать информацию о выдвинутом кандидате до назначения: биографию, профессиональный опыт, соответствие критериям. Также важно предусмотреть возможность направления замечаний и предложений по кандидату со стороны институтов гражданского общества, научных учреждений и профессиональных объединений до принятия окончательного решения.

5. Жогорку Кенешу, Администрации Президента, Народному Курултаю целесообразно в Конституционном Законе «О Народном Курултае»: 1) закрепить основные элементы процедуры избрания представителя в СДП. Регулирование столь важной процедуры должно осуществляться не на уровне локального акта (Регламента), а в рамках закона, чтобы

гарантировать ее правовую определенность и защиту от произвольного толкования; 2) установить четкие требования к кандидатам, соответствующие конституционному Закону КР «О Совете по делам правосудия»; 3) исключить возможность введения чрезмерных или не предусмотренных законом требований (например, об обязательном отсутствии политической принадлежности); 4) определить субъектов, имеющих право выдвигать кандидатов, а также закрепить право на самовыдвижение; 5) закрепить норму о публичности и прозрачности процедуры выдвижения. Например, предусмотреть обязательное обсуждение кандидатур (в форме открытых слушаний, публикаций информации и пр.) до голосования.

Индикатор 3. Независимый судебный орган имеет статус, мандат и порядок деятельности, гарантирующие независимость, добропорядочность и открытость судебной власти

КП 3.1. Независимый судейский орган (органы судебного управления) созданы на основе закона

Описание

*Рекомендация Совета Европы № R (94) 12 государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей (1994)*⁴⁰ гласит «26. Судебные советы - это независимые органы, созданные в соответствии с законом или конституцией, которые стремятся гарантировать независимость судебной власти и отдельных судей и тем самым способствовать эффективному функционированию судебной системы.».

Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о независимости судей и адвокатов в своем докладе указывает⁴¹: «92. Чтобы гарантировать независимость от исполнительной и законодательной власти и обеспечить эффективное самоуправление судебной власти, судебные советы должны быть созданы в соответствии с Конституцией в тех странах, где имеется писаная Конституция, или в соответствии с эквивалентным основным законом или конституционным актом в других странах. Конституция или аналогичный основной закон должны содержать подробные положения о создании такого органа, его составе и функциях, а также гарантировать автономию совета по отношению к исполнительной и законодательной ветвям власти».

Статус в Кыргызстане и вызовы

Согласно Конституции, Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей и осуществляющим защиту прав и законных интересов судей, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей (ст.103). Специального закона о Совете судей нет, его статус и деятельность регулируются законом об органах судейского самоуправления. Совет по делам правосудия не относится к органам судейского самоуправления.

⁴⁰ Recommendation No. R (94) 12 to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges (1994). URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d#:~:text=33.-,Recommendation%20No.,the%20interests%20of%20the%20profession.>

⁴¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/83/PDF/G1812283.pdf?OpenElement>

Вывод

1. Независимый орган судейского самоуправления Совет судей создан на основе Конституции и закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления».

Рекомендации

1. Не требуется.

КП 3.2. Состав независимого судейского органа (Совета судей) обеспечивает честность судебной системы

Описание

Соответствующие извлечения из *Европейской хартии о статусе судей* от 8–10 июля 1998 г. (Принята участниками из европейских стран и двух международных ассоциаций судей, собравшимися в г. Страсбурге 8–10 июля 1998 г.) гласят следующее: «...1.3. Для принятия любого решения по вопросу об отборе, принятии на работу, назначении, прохождении службы или прекращении функций любого судьи статусом предусматривается участие независимой от исполнительной и законодательной власти инстанции, не менее половины членов которой составляют судьи, избранные своими коллегами в соответствии с правилами, гарантирующими самое широкое представительство судебных органов...»

Венецианская комиссия в своем заключении, которые она приняла на своем 113-м пленарном заседании⁴² (8-9 декабря 2017 г., CDL-AD (2017)031), отметила в соответствующей части: “17. В последние десятилетия многие новые европейские демократии создали судебные советы — органы, наделенные функциями, касающимися назначения, обучения, продвижения по службе и дисциплины судей. Основной функцией такого органа является обеспечение подотчетности судебной власти при сохранении ее независимости ... Точный состав судебных советов различается, но **общепризнано, что по крайней мере половина членов совета должна быть судьями, избираемыми их коллегами**. Венецианская комиссия напоминает о своей позиции... что «большинство членов Судебного совета должно избираться самой судебной властью...»

Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о независимости судей и адвокатов в своем докладе указывает⁴³: «Учреждение советов судей 92. Чтобы гарантировать независимость от исполнительной и законодательной власти и обеспечить эффективное самоуправление судебной власти, судебные советы должны быть созданы в соответствии с Конституцией в тех странах, где имеется писаная Конституция, или в соответствии с эквивалентным основным законом или конституционным актом в других странах. Конституция или аналогичный основной закон должны содержать подробные положения о создании такого органа, его составе и функциях, а также гарантировать автономию совета по отношению к исполнительной и законодательной ветвям власти».

Показателем высокого уровня достижения будут также, например, являться:

- Назначение судейской квоты в Судебном Совете предоставлено судьям всех судов путем электронного голосования - после конкурсного отбора кандидатов и публичных дебатов.
- Председатель Совета избирается большинством голосов из числа его членов.

⁴² CDL-AD (2017)031. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e)

⁴³ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/83/PDF/G1812283.pdf?OpenElement>

- Полномочия членов Судебного Совета осуществляются на постоянной основе (в пределах срока полномочий) без совмещения деятельности на других должностях, включая политические (кроме Председателя Верховного Суда).
- Прокуроры, другие представители правоохранительной системы, Министр юстиции, депутаты Парламента не должны входить в состав Судебного Совета и других органов судебного управления.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Совет судей (СС) избирается съездом судей большинством голосов от числа судей, присутствующих на съезде и подотчетен съезду судей⁴⁴. Избрание членов СС съездом судей полностью соответствует международным стандартам, поскольку оно гарантирует независимость судебной системы от политического влияния. Право предлагать кандидатуры в СС предоставляется Конституционному суду, Верховному суду, областным судам и Бишкекскому городскому суду, то есть более высоким судебным инстанциям. При этом этого права лишены собрания судей районных и городских судов (в основном суды первой инстанции). Такой подход вызывает серьезные вопросы относительно соблюдения конституционного принципа единства статуса судей, подразумевающий равенство всех судей независимо от уровня суда, следовательно, должно быть обеспечено равное участие судей всех уровней в управлении судебной системой.

Также важно отметить, что основная масса судей работает именно в судах первой инстанции, что делает их значимой и важной частью судебного корпуса⁴⁵. Ограничение права этих судов на выдвижение своих кандидатур в СС создает дисбаланс в представительстве, так как именно судьи первой инстанции ежедневно сталкиваются с наиболее широким спектром дел, напрямую касающихся проблем отправления правосудия. Следовательно, их опыт может быть полезен в управлении судебной системой.

Тем самым, необходимо пересмотреть подходы к формированию СС для обеспечения более справедливого и всестороннего представительства.

Закон не содержит каких-либо особых требований к кандидатам в члены СС, то есть формальные критерии для отбора кандидатов отсутствуют. Однако при этом упоминается, что что *"съезд судей принимает во внимание необходимость обеспечения преемственности в работе Совета судей"*⁴⁶, что предполагает предпочтительность выдвижения кандидатов, имеющих опыт работы в этом органе. Это создаёт неформальный критерий, по которому кандидаты с опытом работы в СС будут иметь больше шансов на избрание. Такой подход, с одной стороны, может быть оправдан для сохранения стабильности и передачи опыта, однако, с другой стороны, это может привести к ограничению круга кандидатов и снижению конкуренции. Фактически создаются преимущества для узкой группы лиц, имеющих опыт работы в СС, и препятствия для избрания новых судей, что противоречит принципу ротации и демократичности в управлении

⁴⁴ Этот порядок регулируется Регламентом Съезда судей. Наблюдение за работой съезда судей показывают, что модератор съезда представляет кандидатов, номинированных собраниями судей и затем, без всякого обсуждения кандидатур проводится открытое голосование по каждой кандидатуре

⁴⁵ В Кыргызстане 64 суда первой инстанции, тогда как количество судов - субъектов выдвижения всего 10 (8 судов второй инстанции, Верховный и Конституционный суд).

⁴⁶ Статья 10, часть 4 Закона Кыргызской Республики от 15 ноября 2021 года № 139 «Об органах судейского самоуправления». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112312/edition/1112204/ru>

органами судебной системы. Введение разумных ограничений, таких как ограничение на два последовательных срока, обеспечило бы одновременно и преемственность, и сменяемость.

Кроме этого, требование об обеспечении преемственности содержит признаки неопределённости: в каких случаях и насколько необходимо придерживаться этого принципа, и что произойдёт, если преемственность не будет обеспечена? Закон не содержит конкретных критериев, каким образом должна быть обеспечена преемственность: количеством членов, которые остаются в новом составе, либо направлений деятельности, которые следует продолжать. Без этих уточнений принцип остаётся расплывчатым, и его соблюдение может быть чисто формальным.

Отдельного внимания заслуживает порядок избрания членов СС Съездом судей. Согласно Регламенту съезда, кандидаты в СС и резерв кандидатов избирается открытым голосованием и решается простым большинством голосов. Регламент съезда не предполагает обязательности обсуждения кандидатур. Наблюдение за порядком голосования на Съезде судей при избрании членов СС показало формальный подход к выборам: модератор съезда представил кандидатуры и предложил делегатам съезда проголосовать поднятием руки, тем самым съезд судей не избирал, а утвердил заранее определенных членов СС. Очевидно, что судьи единогласно поддержали список кандидатов. В этой связи не может быть и речи о каком-то уровне демократичности формирования СС и свободы выбора, тем более, когда процедура избрания не предполагает наличие альтернативных кандидатов и минимальных обсуждений. Тем самым процедура избрания членов СС не дает возможности оценить компетенции и опыт кандидатов и не способствует выбору наиболее квалифицированных и подходящих лиц.

СС формируется в составе 15 членов, избираемых сроком на три года, с учетом регионального и гендерного представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Сложно объяснить целесообразность установленного законом количественного состава СС, поскольку в этом вопросе нет единого подхода и зарубежный опыт демонстрирует значительное разнообразие в численности таких органов. Однако очевидно, что численный состав Совета должен напрямую зависеть от объёма его полномочий. Только при учёте этого фактора можно обеспечить эффективное функционирование СС и его способность адекватно представлять интересы всего судейского сообщества.

В данное время СС имеет достаточно большой объем полномочий, а его структура включает различные комиссии, ответственные за те или иные направления деятельности. Из-за малой численности СС, один и тот же член СС вынужден участвовать сразу в нескольких комиссиях. Это создаёт значительную нагрузку на членов СС, что негативно сказывается на качестве их работы, как в составе комиссий, так и в их основной деятельности как судей. В этой связи, необходимо рассмотреть увеличение численности СС, что позволит более равномерно распределить нагрузку среди его членов и поднимет эффективность деятельности СС.

Требования закона о необходимости обеспечения регионального представительства в составе СС являются целесообразными с точки зрения обеспечения представительства и учёта потребностей региональных судов: загруженность судов, кадровые потребности, доступ к правосудию и др.

Например, в одном регионе может наблюдаться дефицит судей или нехватка ресурсов для эффективного функционирования судов, что потребует особого внимания.

Кроме этого, представление интересов всех регионов в органах самоуправления судей важно для поддержания доверия к судебной системе. Если представители всех регионов участвуют

в принятии решений, это усиливает восприятие системы как справедливой и инклюзивной. Судьи и граждане должны быть уверены, что их региональные особенности и потребности учитываются на национальном уровне.

Анализ действующего состава СС с точки зрения регионального представительства показывает значительный дисбаланс. Из 15 членов СС 9 судей представляют суды, расположенные в Бишкеке, 4 судьи – г. Ош и Ошскую область, и лишь по одному представителю из Джалал-Абадской и Чуйской областей. Тем самым, в составе СС доминируют столичные судьи и отсутствуют представители из целого ряда областей, что явно противоречит требованиям о региональном представительстве. Необходимо пересмотреть подходы к формированию состава СС с целью достижения реального регионального баланса, который позволит учитывать потребности всех частей страны и обеспечит более справедливое и эффективное управление судебной системой. При этом важно учитывать количество судов в каждой области. Так, на территории города Бишкек находится 8 судов (включая ВС и КС), Чуйской области – 11, Ошской области и г. Ош -10, Джалал-Абадской области – 14, Иссык-Кульской области – 9, Нарынской области – 8, Таласской и Баткенской области соответственно по 7.⁴⁷

Очевидно, что требуются законодательные изменения, в рамках которых можно предусмотреть разные способы обеспечения регионального представительства: чёткие квоты для каждого региона, исходя из числа судов в этих регионах, ограничение на максимальное количество представителей из одного региона, ротацию членов СС (например, при каждом очередном формировании СС должна обеспечиваться ротация представителей от разных регионов, чтобы в новый состав входили представители как минимум из двух регионов, которые не были представлены в предыдущем составе). Еще одним решением проблемы регионального представительства является возможность участия в составе комиссий СС, судей из регионов, не являющихся членами СС.

Введение ограничения на состав СС по гендерному признаку, не более 70% лиц одного пола, свидетельствует о стремлении законодателя обеспечить баланс между полами в руководящих органах судебского сообщества. Это положительный шаг в сторону обеспечения гендерного равенства. В действующем составе Совета судей 4 женщины (27%), что не полностью соответствует требованиям закона о гендерном балансе⁴⁸.

Выводы

1. Статус СС соответствует международным стандартам. Он является органом судебского самоуправления, который избирается самими судьями, что гарантирует его независимость и самостоятельность. Состав СС также соответствует международным стандартам, так как он состоит исключительно из судей.
2. Ограничение права судов первой инстанции (районных и городских судов) выдвигать кандидатов в СС нарушает принцип единого статуса всех судей. Несмотря на то, что большинство судей работает в судах первой инстанции, они лишены возможности предлагать своих представителей. Этот дисбаланс не соответствует принципам

⁴⁷ См. Закон Кыргызской Республики от 28 октября 2011 года № 188 «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики» (В редакции Законов КР от 23 декабря 2016 года № 217, 29 января 2019 года № 21, 11 апреля 2020 года № 39, 4 июня 2020 года № 59). URL:

<https://cbd.minjust.gov.kg/4-4464/edition/1010012/ru>

⁴⁸ Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года № 184 «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (В редакции Закона КР от 14 июля 2011 года № 97). URL:

<https://cbd.minjust.gov.kg/202398/edition/382698/ru>

инклюзивности и транспарентности, закреплённых в международных рекомендациях, и требует пересмотра.

3. Избрание членов СС на Съезде судей происходит без всестороннего обсуждения кандидатур, наблюдается отсутствие конкуренции, альтернативных кандидатов и обсуждений, что ставит под сомнение демократичность и прозрачность процесса избрания.

4. Из 15 членов СС 9 судей представляют суды Бишкека, такие регионы, как Таласская, Баткенская, Нарынская и Иссык-Кульская области, вообще не имеют своих представителей в СС, что нарушает требование закона о региональном балансе и может приводить к игнорированию потребностей судов этих регионов.

5. В составе СС присутствуют 4 женщины из 15 членов (27%), что не полностью соответствует требованиям закона о гендерном балансе, ограничивающего представительство одного пола на уровне 70%. Это показывает, что гендерное равенство в процессе формирования СС не достигается в полной мере.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш, Верховному суду, Совету судей целесообразно внести следующие изменения в Конституционный закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления»: 1) в ч. 4 ст. 10: *«Предложения по кандидатурам в члены Совета судей вносятся на рассмотрение съезда судей собраниями судей Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики, а также собраниями судей местных судов»*; 2) в ч. 4 ст. 10 устранить неформальный критерий «преемственности», или четко его регламентировать, например, ввести четкое определение, что под этим понимается (например, сохранение не менее 30% членов от предыдущего состава); 3) ввести положение, ограничивающее пребывание одного и того же лица в СС двумя последовательными сроками;

2. Жогорку Кенеш, Верховному суду, Совету судей рекомендуется внести следующие изменения в Регламент съезда судей: 1) установить обязательность процедуры обсуждения кандидатур на Съезде судей; 2) ввести норму, предусматривающую голосование за каждую кандидатуру в члены Совета судей отдельно, с фиксацией результатов по каждой кандидатуре. Это обеспечит прозрачность процедуры, предотвратит утверждение "единым списком" и позволит делегатам дать независимую оценку каждому кандидату. 3) ввести норму о тайном голосовании за кандидатов в члены СС.

3. Видится важным Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей пересмотреть численность Совета судей с учетом объема его полномочий. С этой целью необходимо: 1) провести оценку нагрузок и функционала комиссий в составе СС; 2) внести поправки в Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» об увеличении состава СС, например, с 15 до 21 члена, для более эффективного распределения обязанностей; 3) установить обязательный минимум членов СС от каждого судебного региона; 4) конкретизировать механизм соблюдения гендерного баланса.

4. Съезду судей при избрании членов СС для выполнения требований закона о гендерном балансе следует усилить внимание к соблюдению минимального порога представительства лиц женского пола в СС.

КП 3.3. Решения независимого судейского органа (Совета судей) и иных судейских органов прозрачны

Описание

*Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о независимости судей и адвокатов*⁴⁹ в своем отчете отметил, что «Дисциплинарное производство должно обеспечивать обвиняемым судьям все процессуальные гарантии, изложенные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включая право защищать себя лично или с помощью адвоката по своему выбору. Решения дисциплинарного органа должны быть мотивированы и подлежать обжалованию в компетентном суде» ... Решения о назначении и продвижении судей должны приниматься путем прозрачного процесса судебным советом или эквивалентным органом, независимым от законодательной и исполнительной ветвей власти...». Оценка должна продемонстрировать, что как процесс принятия решений, так и сами решения должны быть открытыми (например, публиковаться в открытых источниках, на сайтах, и включать мотивацию принятого решения).

Статус в Кыргызстане и вызовы

Статья 2 Закона КР «Об органах судейского самоуправления» устанавливает общие принципы судейского самоуправления, среди которых упоминается принцип гласности. В положениях закона, регулирующих статус и деятельность СС, ДК СС принцип гласности отдельно не выделен.

Регламент СС устанавливает ключевые принципы работы, такие как независимость, объективность, невмешательство в судебную деятельность, гласность, коллегиальность, законность, беспристрастность и добросовестность. Однако, как показало исследование, эти важные принципы регулируются на уровне регламентов, которые не имеют юридической силы нормативных актов. Для обеспечения их обязательности и универсальности необходимо законодательное их закрепление и детальное раскрытие, что позволит создать механизмы ответственности за их нарушение и защитить права граждан, обеспечив возможность оспаривания действий, противоречащих этим принципам.

Тем не менее, положения Регламента содержат четкие правовые обязательства, в соответствии с которыми органы судейского самоуправления должны осуществлять свою деятельность на открытой и прозрачной основе.

Анализ положений закона, Регламента Совета судей и Положения о дисциплинарной комиссии СС⁵⁰ показывает, что принцип гласности имеет лишь формальное закрепление и фактически не обеспечивается надлежащим образом. Ни в одном из документов нет норм, обязывающих СС и его структуры строго соблюдать требования гласности и прозрачности. Так, например, Регламент устанавливает, что СС вправе проводить свои заседания в закрытом режиме при наличии существенных обстоятельств, которые требуют такой меры (п.9). Однако важно подчеркнуть, что, несмотря на возможность проведения закрытых заседаний, принцип гласности, закрепленный как в статье 2 Закона «Об органах судейского самоуправления», так и в Регламенте СС, должен оставаться приоритетным. Было бы целесообразно законодательным образом закрепить норму, согласно которой заседания СС

⁴⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/83/PDF/G1812283.pdf?OpenElement>

⁵⁰ Регламент Совета судей Кыргызской Республики. Утвержден XIII очередным Съездом судей Кыргызской Республики от 5 марта 2025 года URL: <https://kenesh.sot.kg/post/reglament-soveta-sudej>.

Положение о Дисциплинарной комиссии Совета судей Кыргызской Республики. Утверждено Решением СС Кыргызской Республики от 15 апреля 2022 года. URL: <https://kenesh.sot.kg/post/polozhenie-distiplinarnoj-komissii>

проводятся открыто, за исключением случаев, когда существуют веские основания для их проведения в закрытом режиме. И эти случаи должны быть перечислены исчерпывающим образом. Это способствовало бы повышению прозрачности и подотчетности деятельности СС.

Согласно Регламенту СС, в заседаниях могут принимать участие должностные лица судебной системы, не являющиеся членами СС (например, председатель Верховного суда), а также по приглашению председателя СС в его работе могут принимать участие и другие лица. Однако остается открытым вопрос о соблюдении принципа гласности в случае участия неприглашенных председателем лиц, в том числе представителей общественности.

Ни закон, ни Регламент не содержат положений, обязывающих СС публиковать свои решения. В то же время, Регламент устанавливает, что решения СС носят обязательный характер для всего судейского сообщества. Как известно, одним из ключевых условий вступления в силу правовых актов является их официальное опубликование, которое гарантирует доступность и возможность ознакомления с этими решениями для всех заинтересованных лиц. Совет судей ограничивается пресс-релизом о решениях, принятых по результатам рассмотрения дисциплинарных дел в следующем формате: *«Сегодня, 28 сентября 2024 года на заседании Совета судей рассмотрено представление Генерального прокурора Кыргызской Республики о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности председателя Тонского районного суда Иссык-Кульской области А.Г.Н. Она обвиняется в совершении преступлений, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 2 статьи 343, части 4 статьи 337 Уголовного кодекса Кыргызской Республики»*⁵¹.

Принцип гласности требует, чтобы решения СС, особенно касающиеся серьезных обвинений против судей, были максимально открытыми для общественности. Деперсонификацию судей в пресс-релизах можно оправдать защитой их личных данных и минимизацией возможного общественного давления до окончания расследования. Однако, для обоснованности деперсонификации и применимости на постоянной основе, такое требование должно быть закреплено в законе.

По результатам проведенного мониторинга можно сделать вывод, что в работе СС существуют значительные проблемы, связанные с недостаточным уровнем гласности и прозрачности его деятельности. Фактически СС работает в закрытом режиме. Так, наблюдателям не удалось получить доступ к заседаниям СС и ДК СС из-за надуманных требований руководства СС о необходимости заключения меморандума о сотрудничестве. Важно заметить, что ни в одном из правовых актов не упоминается обусловленность открытости заседаний наличием факта сотрудничества с СС. Команда исследователей вынуждена была согласиться с этим требованием, однако мониторинг рассмотрения дисциплинарных дел был затруднен следующим обстоятельством. В статье 29 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» указано, что заседания ДК СС проводятся открыто, если только сам судья не ходатайствует о проведении закрытого заседания. Практика показала, что судьи не заинтересованы в открытости рассмотрения жалобы на них, и без всяких веских оснований ходатайствуют о его закрытости. Как правило ДК СС без изучения и обсуждения доводов судьи, удовлетворяет его ходатайство и тем самым блокирует возможность наблюдения за процессом.

Обзор веб-сайта СС показал, что полностью отсутствует: 1) информация о расписании заседаний с указанием повестки, времени и места их проведения; 2) правила присутствия на

⁵¹ См. <http://kenesh.sot.kg/post/sovet-sudej-dal-soglasie-na-privlechenie-k-ugolovnoj-otvetstvennosti-sudi-4>

заседаниях представителей общественности и журналистов; 3) полные тексты решений, включая дисциплинарные, кадровые и организационные вопросы; 4) годовые и квартальные отчеты, включая статистические данные по количеству вынесенных решений и дисциплинарных мер, сведения о бюджете судебной системы и т.п.; 5) видеоматериалы заседаний; 6) информация о правилах проведения дисциплинарных разбирательств и механизмах их рассмотрения и др.

Выводы

1. Анализ законодательства и Регламента СС показывает, что принцип гласности в деятельности СС закреплён лишь формально и на практике не реализуется надлежащим образом, поскольку отсутствуют детализированные механизмы его внедрения. Законом предусмотрена возможность открытого рассмотрения вопросов о дисциплинарной ответственности судей, однако эта норма часто блокируется правом судьи ходатайствовать о закрытом заседании, причем без веских оснований, и такие ходатайства почти всегда удовлетворяются ДК СС без надлежащего анализа и обсуждения. В результате, механизм прозрачности, заложенный в законе, на практике должным образом не работает.
2. В законе и Регламенте СС отсутствуют четкие правила, регулирующие участие представителей общественности и СМИ на заседаниях СС и ДК СС, что снижает транспарентность и доверие к процессам принятия решений.
3. Закон и Регламент СС не требуют публикации решений СС, особенно касающихся дисциплинарных мер и ключевых кадровых решений. Это ограничивает доступ общественности и СМИ к важной информации о работе СС.
4. На официальном сайте СС отсутствует информация, которая могла бы показать результаты работы СС и дисциплинарных разбирательств, что значительно ограничивает возможности общественного контроля. Это противоречит принципам гласности и подотчетности, подрывает доверие к деятельности СС. В результате мониторинга выявлено, что на сайте СС отсутствует стандартная для сайтов государственных и муниципальных органов информация, например, биографические сведения о членах СС, расписание заседаний, формы обратной связи, рекомендации по составлению жалоб и т.п.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш, Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) внести изменения в Закон КР «Об органах судейского самоуправления», а также в Регламент СС, предусматривающие: а) публикацию на официальном сайте всех решений СС, включая дисциплинарные и кадровые, с обезличиванием персональных данных при необходимости. б) публикацию годового отчета о деятельности СС (например, статистику рассмотренных дел, сведения о применённых дисциплинарных мерах, а также об исполнении бюджета и иных расходах СС и др.). 2) В ч. 2 ст. 29 Закона КР «Об органах судейского самоуправления», а также в Регламенте СС установить: а) исчерпывающий перечень оснований для проведения закрытых заседаний (например, защита персональных данных, сведений о здоровье, государственной тайны); б) обязательность мотивирования решения об удовлетворении ходатайств о проведении закрытого заседания. 3) В Регламент СС включить правила допуска представителей общественности и СМИ к заседаниям СС, а также предусмотреть возможность присутствия независимых наблюдателей, в том числе и на закрытых заседаниях, (например, омбудсмена, представителей адвокатского сообщества), при условии сохранения конфиденциальности.

Индикатор 4. Назначение судей, продвижение по службе и увольнение основаны на заслугах и осуществляются судебной властью при ограниченном влиянии исполнительной и законодательной власти ⁵²
КП 4.1. Независимый судебский орган (Совет судей) играет решающую роль в назначении и увольнении судей, а исполнительная (Президент) и/или законодательная (Жогорку Кенеш) власти ограничены решениями, принятыми судебским органом
Описание Новые <i>индикаторы оценки в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией</i> предусматривают, что Судебный совет или другой орган управления судебной системой играет важную роль в назначении и увольнении судей, а дискреция политических органов (если они вовлечены в процесс) ограничена.⁵³ При этом наивысшим достижением этого показателя является, что Судебный совет или другой орган судебного управления непосредственно назначает/увольняет судей, а роль парламента или президента (если он вообще участвует) ограничивается следующим одобрением решения Совета без возможности отклонить его (100%). Оценка снижается на 30% если Судебный совет или другой орган судебного управления готовит предложение о назначении/увольнении судьи, которое представляется парламенту или президенту, которые могут отклонить его только в исключительных случаях на четких основаниях, предусмотренных в законодательстве и объясненных в решении (70%) и еще на 20% если Судебный совет или другой орган судебного управления рассматривает всех кандидатов на должность судьи/предложения об увольнении судей и дает обоснованную рекомендацию соответствующему органу, принимающему решение (50%). В тематическом <i>докладе Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов</i> «Гарантии независимости судей/Основные события в области международного правосудия» (документ Совета ООН по правам человека от 24 марта 2009 г. A/HRC/11/41) указывается следующее: «33. Если назначение судей после их отбора независимым органом производится органом исполнительной или законодательной власти [сноска опущена], рекомендации независимого органа могут отклоняться только в исключительных случаях и на основании принятых критериев, которые были заранее доведены до сведения общественности. Для подобных случаев должна существовать специальная процедура, в соответствии с которой от органа исполнительной власти требуется в письменном виде обосновать мотивы, по которым он не последовал рекомендации вышеупомянутого независимого органа о назначении предложенного кандидата. Кроме того, это письменное обоснование должно быть доведено до сведения общественности. Данная процедура могла бы способствовать повышению транспарентности и ответственности в процессе подбора и назначения судей». Статус в Кыргызстане и вызовы В Кыргызстане порядок отбора судей регулируется рядом нормативно-правовых актов, включая Конституцию, Конституционный закон «О Совете по делам правосудия», и Конституционный Закон «О статусе судей».

⁵²В данном разделе рассматриваются процедуры отбора судей, так как в Кыргызстане вопросы дисциплинарной ответственности и отбора судей институционально разделены между СС и СДП

⁵³ ОЭСР (2023), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, 5-й раунд мониторинга: Методика Оценивания. Сфера оценки 6: Независимость судебной власти. Индикаторы 1.2. и 1.3. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/assessment-framework-RUS.pdf>

Одним из важных документов, которым руководствуется СДП при отборе судей, а также участники конкурсного отбора является Положение о порядке проведения конкурсного отбора, утвержденного Решением Совета судей от 24 июня 2022 года⁵⁴ (далее в этом разделе – Положение). В Положении дублируются нормы, закреплённые в законодательных актах, регулирующих процесс отбора судей. Однако при этом оно содержит достаточно много новых правил и процедур, которые выходят за рамки существующего законодательства. Регулирование процесса отбора судей локальным документом вызывает некоторые вопросы. Можно допустить существование внутренних инструкций, но только при условии, что они дополняют или детализируют нормы закона и играют вспомогательную роль в отборе судей. Однако такие документы должны быть приняты соответствующими полномочными органами, в данном случае – СДП). В этой связи целесообразно внести изменения в существующую практику регулирования, предусмотрев, что документы, дополняющие или детализирующие порядок конкурсного отбора судей, должны разрабатываться и приниматься исключительно СДП в рамках его полномочий. Поскольку конституционный закон предусматривает возможность существования локальных актов, таких как Регламент СДП, данный документ вполне может служить вспомогательным механизмом для организации работы по отбору судей в пределах, установленных законом.

СДП в течение 10 рабочих дней после завершения конкурсного отбора представляет кандидатуру Президенту КР. Президент играет значительную роль в процессе назначения судей, так как после получения кандидатуры от СДП он имеет 10 рабочих дней на представление кандидатуры в ЖК. Однако в случае, если у Президента есть сомнения относительно предложенного кандидата, он вправе вернуть материалы в СДП. Возвращение кандидатуры должно сопровождаться мотивированным решением Президента. К сожалению, законодательство не уточняет критерии, по которым Президент может отклонить кандидатуру, что создает пространство для субъективности в принятии решений. Об этом упоминается и в Заключении Венецианской комиссии 2011 года: *«...в случае отклонения Президентом кандидата, предложенного Советом, такое решение должно носить мотивированный характер. Это – шаг в правильном направлении, однако он не является достаточным. В законе должно содержаться требование, в соответствии с которым Президент может отклонить предложенного Советом кандидата только в случае, если процедура отбора проходила с нарушениями закона. В ранее данных заключениях, Венецианская Комиссия неоднократно рекомендовала сократить дискреционные полномочия Президента, ограничив его/ее правом проверки соблюдения процедуры отбора. Другими словами, Президент в данном случае исполняет функции «нотариуса». Если, после повторной процедуры, Совет предложит того же кандидата, то Президент в обязательном порядке должен следовать рекомендациям и назначить представленного кандидата»*⁵⁵.

Рекомендация Венецианской комиссии были приняты во внимание, и позднее в закон были внесены соответствующие изменения, действующие и сегодня. Если СДП в течение 10 рабочих дней не установит обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на

⁵⁴ Положение о порядке проведения конкурсного отбора на должность судьи Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : утв. решением Совета по отбору судей от 16.02.2024 г. – Бишкек, 2024. – 19 с. – Режим доступа: <https://admin-otbor.sot.kg/public/sites/8/2024/02/Polozhenie-o-poryadke-provedeniya-konkursnogo-otbora.pdf>

⁵⁵ Венецианская комиссия Совета Европы. Совместное заключение о проекте закона Кыргызской Республики «О Совете по отбору судей» [Электронный ресурс] // CDL-AD(2011)019. – Страсбург, 17–18 июня 2011 г. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)019-r](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)019-r)

должность судьи Верховного суда, то СДП повторно вносит Президенту предложение по этой же кандидатуре. Решение о повторном внесении Президенту ранее предложенной кандидатуры на должность судьи Верховного суда принимается большинством не менее трех четвертых голосов от общего числа членов СДП. В этом случае Президент обязан представить кандидатуру в ЖК. В случае согласия СДП с обстоятельствами, изложенными Президентом, СДП в течение 10 рабочих дней предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из соответствующего списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов.

ЖК рассматривает представления Президента и принимает окончательное решение по кандидатурам в течение 2 недель. ЖК избирает судей Верховного суда не менее половиной голосов от общего числа депутатов. В случае неизбрания представленной кандидатуры на должность судьи Верховного суда Президент вносит по предложению СДП другую кандидатуру из списка кандидатов на указанную должность.

За период реализации проекта конкурсы на вакантные места Верховного и Конституционного судов не проводились. Единственный случай для мониторинга представился в 10 января 2024 года. В ходе пленарного заседания ЖК депутаты рассматривали три кандидатуры на должности судей Верховного суда, представленные Президентом. В процессе обсуждения кандидатур вопросы в основном были направлены кандидату М., который по итогам прохождения конкурса в СДП из 16 кандидатов набрал самые высокие баллы- 64,8 баллов. Депутаты ставили в упрек М., что он не имеет судейского стажа работы в местных судах, а его семилетний стаж работы в Конституционной палате из-за различий судопроизводства недостаточен для работы в Верховном суде. В результате голосования, М. не набрал необходимое количество голосов. Кроме этого, некоторые депутаты кандидату задавали весьма элементарные вопросы, например, о количестве судебных инстанций⁵⁶.

В результате, был единогласно избран кандидат С., ранее был уволен «в связи с грубыми нарушениями Уголовно-процессуального кодекса КР при рассмотрении уголовного дела»⁵⁷. Неизвестно каким образом, кандидатура С. была допущена к конкурсу, тогда как согласно статье 14 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики», судьями Верховного суда не могут быть лица ранее освобожденные от должности судьи КР в связи с безупречным поведением.

Голосование по представленным кандидатурам осуществлялось в открытой форме посредством электронной подачи голосов. В редакции Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2011 года пункт 1 части 4 статьи 124 прямо закрепляла, что судьи Верховного суда, включая судей Конституционной палаты Верховного суда, избираются посредством тайного голосования⁵⁸. Однако в действующей редакции Регламента отсутствует прямое указание на вид голосования. В результате этого ЖК практикует открытую форму голосования с использованием электронной системы подсчета голосов. Такая практика не соответствует международным стандартам, которые подчеркивают важность обеспечения независимости судебной власти и защиты депутатов от

⁵⁶ См. Трансляция заседания ЖК 10.01.2024 г. URL:

https://www.youtube.com/live/lnq_VPuifl?si=qv9ZmOQDqW0RbqZP

⁵⁷ См. Так за что же уволили судей Бишкекского городского суда??? //

<https://www.koom.kg/index.php?act=material&id=2206>

⁵⁸ Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» URL:

<https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263801/ru>

политического или общественного давления при принятии решений о назначении судей. Тайное голосование гарантирует, что решения по ключевым вопросам, касающимся назначения судей, будут приниматься на основании профессиональных критериев, а не под влиянием публичного мнения или политических сил.

Согласно статье 25 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» судьи местных судов назначаются указом Президента из числа лиц, прошедших конкурсный отбор и предложенных СДП. Представление кандидатуры на должность судьи местного суда, осуществляемый по итогам конкурсного отбора гарантирует, что кандидаты прошли проверку на основе заранее определенных критериев (квалификация, стаж работы, профессиональные навыки). Однако, Президент имеет право отклонить предложенную кандидатуру, при этом такое отклонение должно быть мотивировано.

При отклонении кандидатуры Президентом, СДП должен предложить другую кандидатуру из уже существующего списка кандидатов в порядке очередности. В ситуации очередных отказов этот процесс продолжается до полного использования списка кандидатов, после чего проводится новый конкурс. Повторное внесение кандидатур из списка по результатам конкурса — это механизм, направленный на защиту конкурсной процедуры и на предотвращение чрезмерного влияния со стороны Президента на выбор кандидатов. Однако, важный аспект, который требует особого внимания — это невозможность СДП преодолеть вето Президента в процедуре назначения судей местных судов. Эта ситуация вызывает вопросы о соответствии международным стандартами, которые подчеркивают необходимость защиты независимости судебной власти от политического влияния. Согласно статье 25 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики», если Президент возвращает материалы по предложенной кандидатуре, СДП обязан предложить новую кандидатуру из списка, но не имеет права повторно настаивать на уже отклоненной кандидатуре, как это возможно при назначении судей Конституционного и Верховного суда. Это означает, что Президент обладает возможностью блокировать любую кандидатуру на должность судьи местного суда, предложенную СДП, что может быть расценено как вмешательство исполнительной власти в процесс формирования судебного корпуса.

Отсутствие механизма для преодоления вето Президента может привести к тому, что выбор судей будет зависеть не только от профессиональных качеств и конкурсных процедур, но и от политической воли Президента. Это особенно важно для местных судов, которые играют ключевую роль в обеспечении правосудия на уровне регионов и городов. Таким образом, решение о назначении фактически остается в руках одного человека — Президента, что не соответствует принципам разделения властей. В этом отношении, Венецианская комиссия в Заключении к конституционным поправкам в 2021 году отметила следующее: *«Необходимо обеспечить, чтобы основная роль в этом процессе отводилась независимому органу - судебному совету. Предложения этого совета могут быть отклонены только в исключительных случаях, и Президент не будет иметь права назначать кандидата, не включенного в представленный им список. Отказ Президента от назначения кандидата должен основываться только на процедурных соображениях и должен быть обоснован, в то же время предлагая в качестве одного из вариантов возможность для органа по отбору отменить вето Президента квалифицированным большинством голосов. Вместо этого проект Конституции, как представляется, не предусматривает ограничений полномочий президента по отказу от кандидатов, выдвигаемых Советом, и не содержит подробного описания условий, при которых президент может отклонить предложенную кандидатуру. Предложенный в проекте Конституции подход, привносит высокую степень политизации в процедуру назначения судей и вызывает серьезную*

озабоченность в связи с потенциальным неоправданным влиянием на независимость и беспристрастность судебных органов. Поэтому рекомендуется пересмотреть prerogatives Президента в этой области и обеспечить, чтобы он/она были связаны предложениями, выдвинутыми Советом, и чтобы отказ Президента от назначения кандидата ограничивался только процедурными основаниями, требуя при этом, чтобы он/она указывали причины отказа» (пп.84-85)⁵⁹.

Мониторинг показал, что в ноябре 2020 года тогда еще исполняющий обязанности Президента С. Жапаров вернул в СДП материалы на 11 судей. Пресс-служба и.о. Президента официально сообщила: «По оставшимся 11 кандидатам он (Президент) вернул материалы в Совет после изучения дополнительной информации и комментариев, предоставленных различными государственными органами. В целом, 50% кандидатов, внесенных Советом на рассмотрение и. о. Президента, не проявили достаточных качеств, чтобы занимать высшую должность судьи, поэтому их назначения не были одобрены. Одной из причин этого является избавление судебной системы от судей с сомнительной репутацией. В дальнейшем перед назначением каждого судьи будет уделяться усиленное внимание их высоким профессиональным и моральным качествам. Другими словами, такие шаги говорят об особом отношении к кадровой политике в судебной системе»⁶⁰.

В течении 2024 года в СМИ систематически публиковалась информация о назначениях судей и во всех сообщениях о принятых Президентом указах о назначении судей присутствуют формулировки «с учетом дополнительных материалов, представленных соответствующими государственными органами в отношении кандидатов», «вернул материалы в Совет после изучения дополнительной информации и комментариев, предоставленных различными государственными органами».⁶¹ Фактически это означает, что на этапе назначения проводится некая проверка кандидатов, дополнительный сбор информации о кандидате.

Закон устанавливает четкие требования к кандидатам на должности судей, а также порядок конкурсного отбора, который проводится СДП. Если дополнительно проводится негласная проверка, это вызывает вопросы о законности таких действий, так как в законодательстве Кыргызской Республики не указано, что на этапе назначения кандидатов возможна дополнительная проверка или сбор информации, не предусмотренных конкурсной процедурой.

Кроме этого, по информации, предоставленной кандидатами, прошедшими конкурсный отбор и представленными Президенту, на этапе назначения проводится дополнительное собеседование с участием Президента и руководителя отдела взаимодействия с судами и органами прокуратуры Администрации Президента⁶². При этом, такая практика носит

⁵⁹Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия); Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ/ОБСЕ). Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики. № 1021/2021, CONST-KGZ/398/2021, CDL-AD(2021)007. Принято на 126-м пленарном заседании (онлайн, 19–20 марта 2021 г.).- Страсбург; Варшава, 2021. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007)

⁶⁰ Назначен ряд судей местных судов // <https://kabar.kg/news/naznachen-riad-sudei-mestnykh-sudov-4/>

⁶¹ Президент назначил ряд судей местных судов // <https://kabar.kg/news/prezident-naznachil-riad-sudei-mestnykh-sudov-11/>

⁶² Информация о проведении дополнительного собеседования была получена в результате интервьюирования кандидатов, прошедших конкурсный отбор. При этом, по просьбе самих респондентов, сведения приводятся на

избирательный характер и применяется не ко всем кандидатам, что ставит под сомнение её объективность и равенство подхода. Следует отметить, что проведение подобных собеседований на данном этапе стало устоявшейся практикой и применялось также предыдущими Президентами⁶³. Несмотря на то, что действующий Президент ранее критиковал такую практику как вмешательство в процесс отбора судей, в настоящее время он продолжает её использование, тем самым воспроизводя неформальные механизмы влияния на процедуру назначения судей⁶⁴.

В этой связи, важно отметить, что непредусмотренное законодательством участие Президента и сотрудников Администрации Президента в отборе судей, является нарушением установленной процедуры. Это может привести к сомнениям в законности дальнейших решений о назначении судей, поскольку любые действия вне рамок закона подрывают легитимность процесса и противоречит принципу независимости судебной власти, который требует, чтобы процесс назначения судей был защищен от политического и административного влияния, а процедуры назначения были четкими, понятными и открытыми.

Выводы

1. Порядок избрания судей Верховного суда демонстрирует значительное влияние политических факторов на принятие решений. Процедура, предусматривающая голосование Жогорку Кенеша по представлению Президента, при отсутствии четких гарантий беспристрастности, приводит к политике фаворитизма. Так, зафиксированные в январе 2024 года случаи показали, что даже кандидаты, набравшие наивысшие баллы по итогам конкурсного отбора, могут быть отклонены на основании субъективных или политически мотивированных доводов. Одновременно допускаются к назначению лица, не соответствующие установленным законом требованиям. Кроме этого, практика открытого голосования в Жогорку Кенеше, не предусмотренная прямо действующей редакцией Регламента, противоречит международным стандартам, которые требуют соблюдения тайного голосования при принятии решений о назначении судей.
2. Президент оказывает значительное влияние на процесс назначения судей, поскольку именно он принимает окончательное решение по всем кандидатам. Обеспокоенность вызывает устоявшаяся практика проведения избирательных собеседований с кандидатами, прошедшими конкурсный отбор, на этапе их назначения. Эти собеседования проходят с

условиях анонимности, что обусловлено чувствительностью темы и возможными рисками для их профессиональной деятельности.

⁶³ См. Подписаны указы о назначении и направлении судей в Бишкекский городской суд // https://24.kg/ofitsialno/74117_podpisanyi_ukazyi_onaznacheniia_inapravlenii_sudey_vbishkekskiy_gorodskoy_sud/; Президент назначил семь новых судей. Один не прошел собеседование // https://24.kg/vlast/92259_prezident_naznachil_sem_novyih_sudey_odin_neproshel_sobesedovanie/; Атамбаев провел собеседования с кандидатами в судьи Конституционной палаты // https://www.vb.kg/doc/311882_atambaev_provel_sobesedovaniia_s_kandidatami_v_sydi_konstitucionnoy_palaty.htm |; Президент провела собеседование с отдельными претендентами на судейские должности, и сообщила, что некоторые не ответили даже на элементарные вопросы
Узнать больше: <https://vesti.kg/proisshestviya/item/6577-prezident-provela-sobesedovanie-s-otdelnyimi-pretendentami-na-sudeyskie-dolzhnosti-i-soobschila-chto-nekotoryie-ne-otvetili-dazhe-na-elementarnye-voprosyi.html>
- Президент провела собеседование с отдельными претендентами на судейские должности, и сообщила, что некоторые не ответили даже на элементарные вопросы - Вести.kg - Новости Кыргызстана // <https://vesti.kg/proisshestviya/item/6577-prezident-provela-sobesedovanie-s-otdelnyimi-pretendentami-na-sudeyskie-dolzhnosti-i-soobschila-chto-nekotoryie-ne-otvetili-dazhe-na-elementarnye-voprosyi.html>; Президент С.Жээнбеков подписал указы о назначении 13 судей. Фамилии // <https://today.kg/news/201710/>

⁶⁴ См.: <https://knews.kg/2011/09/01/sadyir-japarov-roza-otunbaeva-uzurpirovala-vlast/>

участием Президента и представителя Администрации Президента. Такая неформальная процедура не только создаёт риски для прозрачности и предсказуемости процесса назначения, но и фактически нивелирует роль Совета по делам правосудия, сводя его функцию к консультативной.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш, Верховному суду видится важным: 1) внести в ч. 2 ст. 25 Конституционного закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» следующие изменения: *«Если Совет по делам правосудия в течение 10 рабочих дней не установит обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи местного суда, то Совет по делам правосудия повторно вносит Президенту предложение по этой же кандидатуре. В этом случае, Президент назначает повторно внесенную кандидатуру в течении 10 дней. Решение о повторном внесении Президенту ранее предложенной кандидатуры на должность судьи местного суда принимается большинством не менее трех четвертых голосов от общего числа членов Совета по делам правосудия. В случае согласия Совета по делам правосудия с обстоятельствами, изложенными Президентом, Совет по делам правосудия в течение 10 рабочих дней предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов».*

2) Внести изменения в Регламент Жогорку Кенеша, восстановив прямое указание на обязательное проведение тайного голосования при рассмотрении кандидатур на должности судей Верховного суда.

3) Обеспечить соблюдение профессиональных критериев при оценке кандидатур, избегая дискриминационных, неконкретных или политически мотивированных вопросов в ходе пленарных обсуждений.

4) Исключить возможность рассмотрения и поддержки кандидатур, не соответствующих требованиям законодательства о статусе судей, в частности лиц, ранее освобождённых от должности судьи за нарушение закона или ненадлежащее поведение. Следует запросить у Совета по отбору судей разъяснения и документы, подтверждающие соответствие кандидата установленным критериям.

2. Президенту и Администрации Президента рекомендуется: 1) исключить на этапе назначения практику проведения избирательных собеседований с кандидатами на должности судей, прошедшими конкурсный отбор. Следует обеспечить соблюдение формализованных процедур, предусмотренных законом. Также необходимо обеспечить реализацию требования части 2 статьи 25 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» о мотивированном решении Президента в возвращении в СДП материалов по представленной кандидатуре и предоставлять обоснованный отказ в назначении, содержащий конкретные факты и аргументы, подтверждающие несоответствие кандидата на должность судьи. 2) Исключить практику проведения негласных проверок кандидатов на должности судей, не предусмотренных законодательством. Вся информация, используемая при принятии решений о назначении судей, должна быть официальной, предоставленной в рамках установленной процедуры. Либо следует предусмотреть в законе механизм уведомления кандидатов о проведении любых дополнительных проверок и возможности предоставления разъяснений или опровержений.

КП 4.2. Назначение и продвижение по службе основаны на заслугах и на основе закрепленных законом конкурентных процедур

Описание

Международные стандарты относительно отбора, назначения и продвижения судей по службе требуют соблюдения таких главных принципов: прозрачности, объективности, не дискриминации, несменяемости судей. **Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов**⁶⁵, определяют, что: «Лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам. При подборе судей не должно быть дискриминации в отношении данного лица по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения ... Судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен» (п. 10, 12). В **Киевских рекомендациях** указано: 22. Если процедура предусматривает проверку прошлого кандидата, такие проверки должны проводиться с максимальной осторожностью и только на основе верховенства права. Комиссия, ответственная за набор судей, может обратиться к полиции с просьбой предоставления данных об отсутствии судимостей и криминального прошлого или иных дисквалифицирующих обстоятельств. Результаты этого запроса должны быть доступны кандидату, который должен иметь право обжаловать их в суде. Никакие иные проверки не должны проводиться какими-либо органами безопасности. Решение об отклонении кандидатуры на основе данных проверки прошлого кандидата должно быть мотивировано. Кандидаты в судьи должны иметь право знать, какие сведения о них собираются и используются в процессе отбора, если проверка проводится, кандидат должен быть информирован о результатах и иметь возможность предоставить объяснения или опровержения. Негласные проверки или сбор неофициальной информации без информирования и согласия кандидата, рассматриваются как нарушение принципов прозрачности и объективности, процедуры проверки должны быть стандартизированы и исключать использование субъективных оценок или неофициальных данных, которые могут повлиять на объективность решения.⁶⁶

Статус в Кыргызстане и вызовы

Статья 19 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» устанавливает требования и порядок отбора судей Верховного суда. Существуют некоторые особенности процедуры отбора судей ВС с точки зрения требований к кандидатам и назначения на должности. В частности, судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование по специальности "Юриспруденция" или высшее образование по направлению подготовки "Юриспруденция" с присвоением академической степени "магистр" при наличии академической степени "бакалавр" по соответствующему направлению и стаж работы по

⁶⁵ Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 г., и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г.

⁶⁶ Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии - судебное управление, отбор и подотчетность судей. 23-25 июня 2010 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/73488.pdf> п.22

юридической профессии не менее 15 лет, в том числе судьей - не менее 5 лет, из них 3 года в первой инстанции и 2 года во второй инстанции, владеющий государственным и официальным языками.

Это требование вполне отвечают международным стандартам, и не должно рассматриваться как дискриминационное. Значение профессионального опыта и зрелости для судей высших судебных инстанций очевидно. Такие требования, например, отражены в Европейской хартии о статусе судей, где подчеркивается необходимость компетентности и опыта для судей высших инстанций.

Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование по специальности "Юриспруденция" или высшее образование по направлению подготовки "Юриспруденция" с присвоением академической степени "магистр" при наличии академической степени "бакалавр" по соответствующему направлению и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, владеющий государственным и официальным языками.

Согласно части 14 статьи 19 конституционного закона «О статусе судей» судьями как Верховного суда, так и местных судов не могут быть лица, в отношении которых установлены правовые или репутационные ограничения:

- имеющие судимость (включая погашенную или снятую);
- ранее освобождённые от должности судьи Кыргызской Республики за небезупречное поведение;
- уволенные из правоохранительных органов или прокуратуры в связи с дискредитацией звания, лишённые лицензии на адвокатскую деятельность по основаниям, установленным законодательством, либо у которых отозвана лицензия на нотариальную деятельность по аналогичным основаниям;
- являющиеся подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступления, а также лица, уголовное преследование в отношении которых прекращено по не реабилитирующим основаниям;
- имеющие иностранное гражданство;
- а также лица, близкие родственники которых признаны в установленном законом порядке членами организованных преступных группировок либо осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления.

Специфическое требование, согласно которому судьями не могут быть лица, близкие родственники которых признаны членами организованных преступных группировок или осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления, вызывает серьёзные сомнения с точки зрения международных стандартов. Оно фактически возлагает ответственность за действия других лиц, что противоречит принципу индивидуальной ответственности. Такое ограничение может быть расценено как дискриминационное, поскольку ограничивает доступ к государственной службе не по личным заслугам, а на основании родственных связей.

Согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), каждый гражданин должен иметь право на доступ к государственной службе на общих условиях равенства.⁶⁷ Установленное ограничение не соответствует также Основным

⁶⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. на Генеральной Ассамблее ООН резолюцией 2200А (XXI)): статья 25. — Режим участия в управлении общественными делами. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

принципам независимости судебных органов, которые предусматривают, что назначение судей должно осуществляться на основе объективных критериев — способностей, добропорядочности и профессиональной компетентности, без дискриминации (п.10)⁶⁸.

Процедуры отбора судей Верховного суда ничем не отличается от процедуры отбора в местные суды. Кандидаты, за исключением действующих судей, проходят одни и те же этапы, и требования к ним одинаковы.

Претенденты подают заявления на участие в конкурсе в течение 14 дней со дня публикации объявления о вакантных должностях судей. Вместе с заявлением кандидаты предоставляют документы, по установленному законом перечню. Претендент вправе, согласно Положению о порядке проведения конкурсного отбора, утвержденного Решением Совета судей от 24 июня 2022 года (далее в этом разделе – Положение), предоставить результаты прохождения им полиграфологического исследования, однако это является правом претендента, а не обязанностью. При этом, в Положении отсутствует описание оценки и учета результатов такого исследования при отборе судей.

Документы проверяются секретариатом СДП на соответствие формальным требованиям. Кандидаты, не соответствующие базовым критериям, могут быть исключены из дальнейшего рассмотрения. Лица, чьи документы на участие в конкурсе приняты, включаются в список претендентов, который публикуется в государственном печатном органе и на веб-сайте СДП не позднее установленного законом срока для получения откликов о профессиональных и моральных качествах претендентов.

По результатам рассмотрения поступивших заявлений и документов кандидатов СДП формирует список кандидатов для прохождения компьютерного тестирования. Вопросы компьютерного тестирования, как это установлено Положением, утверждаются СС и публикуются на официальном веб-сайте СДП. Всего в перечень входит около 2000 вопросов из 17 отраслей права, а также вопросы гендерного права⁶⁹ и компьютерной грамотности⁷⁰. Компьютерное тестирование проходят кандидаты, впервые претендующие на должность судьи, и судьи с перерывом в работе более десяти лет.

Анализ вопросов компьютерного тестирования показывает, что некоторые из них, (например, вопросы о компьютерных клавишах) могут быть слишком простыми и не могут демонстрировать реальный уровень владения знаниями или технологиями. Ряд вопросов узкоспециализированный и, если тест направлен на проверку базовой правовой грамотности, в них нет особой необходимости. Более целесообразно, чтобы тесты ориентировались на проверку ключевых профессиональных компетенций — знание теории права, ориентирование в законодательстве, способность логически и критически мыслить и т.п., что более релевантно для работы судьи. Смущает и объем вопросов компьютерного тестирования. Очень сложно, практически невозможно знать или запомнить ответы на все 2000 вопросов. Более того, судейская работа связана с постоянной практикой применения

⁶⁸ Основные принципы независимости судебных органов. Принципы, закреплённые в резолюции 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 года, пункт 10. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/judiciary.shtml (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁶⁹ К примеру: Какой год Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций объявила Международным годом женщин? В каком международном документе впервые дано понятие «дискриминации в отношении женщин»? Как именуется в настоящее время структура Организации Объединённых Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин? Когда отмечается Международный день борьбы за ликвидацию насилия в отношении женщин?

⁷⁰ К примеру: Какая клавиша используется для удаления неправильно введённого символа, расположенного слева от курсора? С помощью какой клавиши можно удалить символы, находящиеся справа от курсора?

права и обращением к законодательным актам в конкретных ситуациях, то есть судья должен уметь эффективно использовать правовые источники и принимать решения, основываясь на конкретных обстоятельствах дела. Положение не содержит каких-либо требований к характеру (например, сложности) вопросов компьютерного тестирования. В целом исходя из их содержания, можно предположить, что целью компьютерного тестирования является определение общего уровня правовой грамотности и что оно служит для отсекаания кандидатов с недостаточными базовыми знаниями права, необходимых для прохождения более сложных этапов отбора.

По окончании компьютерного тестирования, претенденту незамедлительно распечатывается контрольный лист о результатах компьютерного тестирования. Лицам, набравшим пороговый балл (80 баллов), выдается сертификат о сдаче экзамена с указанием в нем набранного количества баллов. Сертификат действителен в течении двух лет. Как показал мониторинг, пороговый балл преодолевают всего лишь 30 процентов претендентов⁷¹.

Конкурсный отбор - процесс, который осуществляется с целью выявления лиц, имеющих высокий уровень юридических знаний, отвечающих требованиям к личности обладателя, квалификации и поведению для представления их на должности судей Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Конкурсный отбор проводится на заседании СДП и состоит из следующих стадий:

Письменное задание для кандидатов на должность судьи представляет собой правовой кейс из судебной практики. Кандидату предоставляется реальная или гипотетическая жизненная ситуация, которую необходимо разрешить на основе действующего законодательства. Основная цель задания — оценить способность кандидата анализировать юридические факты, применять правовые нормы и принимать законные решения. Претендент должен продемонстрировать свои знания и умение толковать закон, формулируя аргументированные и логически обоснованные выводы с соблюдением правил оформления письменного документа и грамматики. Задания выдаются в запечатанном виде, каждый кандидат выбирает одно и выполняет его в течение 60 минут. В зал запрещено проносить личные вещи и выходить до окончания работы. По завершении задания, копии работы раздаются членам СДП, которые оценивают ее и выставляют баллы. Однако Положение не содержит четких критериев и правил оценки письменного задания. По этой причине сложно определить, чем руководствуются члены СДП оценивая результат письменного задания.

Допуск к собеседованию. Согласно Положению, вопрос допуска претендентов к собеседованию обсуждается на заседании СДП, с возможным участием претендента, если возникают вопросы. Перед заседанием председатель распределяет материалы между членами СДП для их анализа и последующего доклада на заседании СДП. Положением не установлены сроки проведения проверки документов, и этот пробел необходимо заполнить, так как при их проверке может потребоваться дополнительная информация. Также

⁷¹Кыргыз Республикасынын жергиликтүү сотторунун судьяларынын бош кызмат орундарына талапкерлер компьютердик тестирилөөдөн өтүштү // <http://otbor.sot.kg/post/kandidaty-pretenduyushhie-na-vakantnye-dolzhnosti-sudej-mestnyh-sudov-kyrgyzskoj-respubliki-proshli-kompyuternoe-testirovanie-6> ; Кыргыз Республикасынын жергиликтүү сотторунун судьяларынын бош кызмат орундарына талапкерлер компьютердик тестирилөөдөн өтүштү // <http://otbor.sot.kg/post/kandidaty-pretenduyushhie-na-vakantnye-dolzhnosti-sudej-mestnyh-sudov-kyrgyzskoj-respubliki-proshli-kompyuternoe-testirovanie-5>

необходимо обязать государственные органы предоставлять запрашиваемую информацию СДП в ускоренные сроки, а не на общих основаниях.

При допуске к собеседованию СДП изучает документы кандидатов и соответствие их требованиям закона; декларации о доходах и расходах кандидата, представляющего сведения в соответствии с законодательством о декларировании, его супруга (супруги), близких родственников; иную информацию (отзывы о кандидате, рекомендации), подтверждающую безупречность поведения кандидата) (п.3 ч.2 ст.24 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики»).

Это важный этап, на котором определяется, отвечает ли кандидат не только формальным квалификационным, но и репутационным требованиям. В частности, СДП обязан запросить и изучить декларации о доходах и расходах кандидата, его супруга (супруги) и близких родственников. Эта проверка направлена на обеспечение финансовой прозрачности кандидатов, что важно для предотвращения коррупции и недобросовестности. Во время мониторинга были зафиксированы случаи несоответствия информации, предоставленной претендентом с данными официальных органов. Такие несоответствия могут возникать как из-за ошибок заполнения декларации, так и намеренного сокрытия информации о доходах или активах. Интересно отметить, что выявление таких несоответствий не приводит к автоматической дисквалификации кандидата. Выявленные факты могут лишь негативно отразиться на общей оценке документов и повлиять на окончательное решение СДП при голосовании. В этой связи возникает вопрос о целесообразности ужесточения требований к кандидатам в случае выявления несоответствий в их финансовых декларациях.

СДП также принимает во внимание «иную информацию» о кандидатах, включая отзывы, рекомендации и прочие сведения, подтверждающие безупречное поведение кандидата. Данный пункт призван учитывать не только профессиональные, но и моральные качества кандидатов. Ключевой проблемой такой проверки является возможность СДП проводить негласную проверку кандидатов. Поскольку закон не конкретизирует, какие именно источники могут быть использованы для сбора информации о кандидате (например, ответы на официальные запросы или публичные источники), это дает СДП пространство для применения различных методов получения сведений, в том числе через неофициальные каналы.

Таким образом, хотя возможность негласной проверки кандидатов СДП не прописана напрямую в законодательстве, практика ее проведения допускается косвенно через изучение «*иной информации*» о кандидатах. Для объективности надо заметить, что члены СДП не злоупотребляют возможностью получения «*иной информации*», и в ходе мониторинга такие случаи не фиксировались. Однако, учитывая, что в условиях Кыргызстана прохождение специальных проверок кандидатов в судьи может принести положительные результаты, необходимо четко урегулировать этот вопрос на законодательном уровне.

Собеседование. После выполнения письменного задания претендент приглашается к собеседованию для определения важных профессиональных и волевых качеств. Докладчик представляет претендента и ведет (модерирует) собеседование. Докладчик выносит на обсуждение СДП содержание представленных претендентов документов и предлагает выставить баллы, согласно разделу критериев, которые содержатся в приложении к Положению.

Во время проведения собеседования члены СДП лично выставляют баллы в оценочный лист на основании системы оценки по существующим компетенциям и критериям по следующим трем блокам:

1. *Интеллектуальные и аналитические способности (познавательные способности – общий кругозор и профессиональный кругозор).* Первый блок вопросов охватывает теорию права и законодательство, включая базовые знания о государственном устройстве и правовой системе. Хотя такие вопросы важны, они недостаточны для выявления глубоких аналитических способностей судей. Вопросы о литературных предпочтениях и хобби направлены на оценку общего кругозора, но не показывают профессиональные качества и навыки принятия решений. Некоторые вопросы слишком просты и проверяют лишь базовые знания, которые уже были оценены на этапе тестирования. В целом, первый блок вопросов в основном направлен на проверку теоретических знаний и не показывает, как кандидат применяет их на практике. Кейсовые вопросы могли бы улучшить оценку аналитических способностей. Вопросы на широкие темы, такие как недостатки в законодательстве, часто приводят к поверхностным ответам. Более узкие, конкретные вопросы помогли бы точнее оценить компетентность кандидатов.

2. *Морально-нравственные качества (честность, неподкупность, беспристрастность, объективность, конструктивное поведение в конфликтной ситуации).* Второй блок вопросов на соответствие моральным и этическим стандартам играет важную роль в оценке кандидатов на должность судьи, поскольку от судей требуется не только знание законодательства, но и способность придерживаться высоких этических стандартов, таких как честность, неподкупность, независимость и беспристрастность. Однако некоторые вопросы на наш взгляд носят неоднозначный характер. В качестве примера рассмотрим вопрос: *«Раскройте содержание принципа честности и неподкупности; какие существуют проблемы в реализации принципа? Приведите примеры из Вашей практики»*. На первый взгляд кажется, что вопрос важен для оценки того, как кандидат понимает принцип честности и неподкупности, а также насколько он способен проанализировать реальные проблемы, связанные с их соблюдением. Однако, ответ на этот вопрос может быть субъективным и предполагает, что кандидат будет предоставлять примеры, которые его выставляют в положительном свете. Без конкретных показателей или более детализированных кейсов сложно проверить искренность и подлинность ответов. Блок содержит также ситуационные вопросы, например, *«расскажите о ситуации, в которой вы были предельно честны, несмотря на возможные риски и последствия»*, здесь кандидаты могут предоставлять вымышленные или преувеличенные примеры, что затрудняет оценку истинного поведения в трудных ситуациях.

Вопрос на моральные дилеммы - *«должен ли судья быть гуманным в отношении серийных убийц и педофилов?»* - требуют от кандидатов продемонстрировать свою способность к сложным размышлениям и моральным рассуждениям, но ответы на такие вопросы всегда однозначны и предсказуемы.

Пример вопроса на беспристрастность и объективность: *«Какие гарантии независимости судей закреплены в законодательстве КР? Расскажите об этических нормах для судей, которые обеспечивают беспристрастное и объективное осуществление правосудия»*. Вопрос направлен на оценку знаний кандидата о правовых и этических механизмах, защищающих независимость судей, а также на проверку понимания им своего долга. Этот вопрос больше проверяет теоретические знания, чем реальное поведение кандидата в ситуациях, когда его объективность может быть подвергнута испытанию. Было бы полезнее

предложить кандидатам реальный или гипотетический сценарий, в котором они должны продемонстрировать, как сохраняют беспристрастность.

Пример вопроса на проверку конструктивного поведения в конфликтной ситуации: *«Расскажите о ситуации, когда вы несправедливо судили о чужих действиях»*. Вопрос интересен тем, что требует от кандидата самоанализа и признания собственных ошибок, что крайне важно для должности судьи, который должен уметь критически оценивать свои решения и поведение. Однако такие вопросы могут привести к шаблонным или дипломатичным ответам, которые не дают реального понимания того, как кандидат справляется с этическими дилеммами или конфликтными ситуациями на практике.

Есть также и сложные и провокационные вопросы: *«Как вы относитесь к лицам нетрадиционной сексуальной ориентации? Как вы относитесь к педофилам?»* Этот вопрос нацелен на проверку личных предубеждений кандидата, что важно для судей, которые обязаны сохранять объективность вне зависимости от личных взглядов. Между тем, вопросы в подобной формулировке могут быть восприняты как чересчур провокационные или этически спорные. Важно учитывать, что судья должен быть свободен от любых предубеждений, и вместо того, чтобы проверять личные убеждения, лучше задавать вопросы о том, как кандидат управляет своими эмоциями и взглядами в правовом контексте. Например, можно спросить, как кандидат будет действовать в ситуации, где необходимо судить о человеке с нетрадиционной ориентацией или иными социальными отличиями.

3. *Профессиональная мотивация (мотивация на занятие должности судьи и самокритичность, стремление к профессиональному развитию, организованность и работоспособность)*. Третий блок вопросов включает вопросы, направленные на оценку мотивации кандидатов на судебскую должность, их самокритичность и профессиональное развитие. Эти вопросы направлены на выявление личных мотивов и ценностей; способность к самоанализу и работе над своими недостатками; понимание профессии судьи, включая ожидания и сложности; опыт кандидата, достижения и неудачи, умение справляться с критикой; стремление к профессиональному развитию, а также способность управлять временем и нагрузкой. В целом, вопросы достаточно хорошо структурированы для выявления ключевых профессиональных и личностных качеств кандидатов на судебскую должность. Например, вопросы о причинах, побуждающих стать судьей, позволяют определить истинные цели и ценности претендента, вопросы о признании ошибок, недостатков и работе над ними показывают уровень самоанализа и готовности к личностному росту, вопросы о карьерных достижениях и неудачах, а также стремлении к повышению квалификации выявляют заинтересованность в постоянном развитии. Тем не менее, эффективность выявления способностей может зависеть от того, насколько искренне и глубоко кандидат раскрывает себя, а также от качества анализа ответов членами СДП. Более того, кандидат может заранее подготовить положительные ответы, так как многие вопросы в разделе о профессиональной мотивации довольно предсказуемы. Вопросы типа *«почему вы хотите стать судьей?»* или *«назовите свои достижения и недостатки»* можно заранее проработать, чтобы они звучали выгодно для кандидата.

Очевидно, что вопросы, касающиеся морально-этических качеств, требуют не только правовой компетенции, сколько понимания психологии личности, анализа поведения, мотивации и предрасположенности к определенным реакциям. И такими специфическими методами, и навыками для анализа таких ответов обладают психологи. В составе СДП таких специалистов нет, следовательно, они могут пропустить важные аспекты, которые позволили бы более точно оценить моральные качества кандидатов. Более того, не являясь

психологами, члены СДП могут оценивать ответы кандидатов с точки зрения собственной правовой или профессиональной позиции, а не с научной или объективной точки зрения. Это может привести к субъективной оценке ответов на основании личных взглядов членов комиссии, недооценке или переоценке сложных ответов, если члены комиссии не понимают их эмоциональной и психологической составляющей. Известно, что психологи используют специализированные инструменты и техники (опросники, тесты, интервью), чтобы оценивать личностные качества, поведенческие реакции и моральные установки кандидатов. Члены СДП, не обладающие таким арсеналом, будут полагаться на интуицию или собственный опыт, что снижает точность и объективность оценки. Тем самым, для проведения отбора судей важно привлекать психологов или специалистов по оценке персонала, которые смогут дать профессиональную оценку морально-этических качеств кандидатов.

Такая рекомендация была дана еще в 2011 году в Докладе, составленном Центром ОБСЕ в Бишкеке, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ: *«Необходимо подчеркнуть, что аналитическими и когнитивными тестами и тестированием интеллекта кандидатов и их эмоциональной устойчивости должны руководить профессиональные психологи. Рекомендуется разработать стандартный психологический тест, который должны проводить перед собеседованием психологи, назначенные методом случайного выбора, в присутствии одного или более членов СОС»*⁷². Если психологов не удастся привлечь на постоянной основе, члены СДП могут проходить специальные тренинги или консультации у профессионалов, чтобы лучше понимать принципы оценки моральных и этических качеств.

По окончании собеседования и выставления баллов распечатывается оценочный лист, в котором указывается итоговый балл. Претендент находится в зале заседания до оглашения результата итогового балла кандидата. Проходной балл по итогам конкурсного отбора - 45 баллов. Из претендентов, набравших количество баллов не ниже проходного, формируется список кандидатов в порядке убывания согласно полученным баллам.

Выводы

1. Установленное законодательное требование, согласно которому судьями не могут быть лица, близкие родственники которых признаны членами организованных преступных группировок или осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления, вызывает серьезные сомнения с точки зрения международных стандартов. Это ограничение может нарушать принцип индивидуальной ответственности, возлагая ответственность на кандидатов за действия других лиц, что противоречит основам правового государства и может быть расценено как дискриминационное.
2. Процесс отбора судей осуществляется в соответствии с международными стандартами в части многоэтапности, наличия условий для конкуренции, способов выявления навыков и знаний, однако его эффективность может быть значительно улучшена. Так, компьютерное тестирование представляет собой важный предварительный этап, но содержание вопросов не всегда соответствуют целям проверки профессиональной компетентности судей. Собеседования с кандидатами не всегда позволяют объективно оценить морально-нравственные качества, так как вопросы часто слишком просты или субъективны. Кроме того, отсутствие психологов в комиссии может снижать качество оценки личных качеств кандидатов. Процедуры отбора судей Верховного суда не отличаются от процедур для судей

⁷² Отбор судей Кыргызской Республики и международные стандарты независимости судей. Итоговый Доклад. Обучающий семинар для членов Совета по отбору судей Кыргызской Республики. Бишкек, 3-4 ноября 2011 г. См. стр.20. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/89291.pdf>

местных судов, что вызывает вопросы, так как судьи высших инстанций должны обладать особыми навыками и компетенциями.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш целесообразно пересмотреть требования к кандидатам на должность судьи, связанные с действиями близких родственников. Установленное ограничение, согласно которому судьями не могут быть лица, чьи близкие родственники признаны членами организованных преступных группировок или осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления, вызывает серьёзные сомнения с точки зрения международных стандартов. Такое требование фактически возлагает ответственность за действия других лиц, что противоречит принципу индивидуальной ответственности. Это ограничение может быть расценено как дискриминационное, поскольку оно ограничивает доступ к государственной службе не по личным заслугам, а на основании родственных связей.
2. Совету судей, Совету по делам правосудия рекомендуется: 1) усовершенствовать компьютерное тестирование. Вопросы тестирования должны быть пересмотрены с акцентом на проверку ключевых профессиональных компетенций, аналитических навыков и правовых знаний, а не только базовой юридической грамотности. 2) Для более объективной оценки моральных и личностных качеств кандидатов привлекать профессиональных психологов к процессу отбора судей, что позволит избежать субъективности при оценке кандидатов. 3) Важно, чтобы претенденты в судьи Верховного суда должны проходить более усложненные процедуры отбора с акцентом на более высокий профессиональный уровень по сравнению с претендентами в местные суды.

КП 4.3. Этапы отбора и продвижения судей являются прозрачными и открытыми

Описание

В *Киевских рекомендациях* указано: «Для обеспечения прозрачности в процедуре отбора судей, сама процедура и критерии отбора должны быть четко изложены в законе. Объявления об имеющихся вакансиях, а также дополнительные условия и требования, должны быть опубликованы и широко распространены. Список кандидатов (или хотя бы список прошедших предварительный отбор) должен быть публично доступен. ... Комиссии следует проводить собеседования хотя бы с кандидатами, достигшими последнего раунда таким образом, чтобы как тема собеседования, так и его роль в процедуре отбора, была бы predetermined заранее»(п.21).⁷³

Статус в Кыргызстане и вызовы

В соответствии КЗ СДП, СДП осуществляет свою деятельность на основе принципов независимости, гласности, коллегиальности, объективности (ст.3). Тем самым данное положение содержит четкие правовые обязательства, в соответствии с которыми СДП должен осуществлять свою деятельность на открытой и прозрачной основе. Данный закон также включает ряд конкретных обязательств в отношении прозрачности, таких как: обязанность извещать средства массовой информации о заседаниях; публиковать объявления о вакансиях на должности судей в государственном печатном органе, а также на официальном сайте СДП вместе с информацией о процедуре подачи заявлений; публиковать предварительный и окончательный список кандидатов в государственном печатном органе, на официальном веб-сайте; обеспечивать обязательную аудиозапись и видеосъемку

⁷³ Киевские рекомендации по отбору судей. Киевские рекомендации, утверждённые на конференции в Киеве, 2002 год, пункт 21. URL: <https://www.coe.int/ru/web/coe-justice/> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

заседания, публиковать все решения на его официальном веб-сайте и в средствах массовой информации.

Положение о порядке проведения конкурсного отбора предусматривает опубликование вопросов компьютерного тестирования, порядка выполнения письменного задания, вопросов собеседования.

СДП размещает информацию о вакантных должностях судей, которая должна быть опубликовано в государственном печатном органе, а также на веб-сайте СДП. Публикация включает требования к кандидатам, сроки подачи заявлений, и другие необходимые сведения.⁷⁴

После изучения всех документов СДП принимает решение о допуске кандидатов к конкурсному отбору на заседании простым большинством голосов от общего числа членов СДП. Список допущенных лиц публикуется на сайте СДП.

Результаты конкурсного отбора опубликовываются на официальном сайте СДП и размещаются на доске объявлений в месте проведения конкурсного отбора.

Обзор веб-сайта СДП показал, что вышеуказанные требования закона исполняются частично, в частности СДП не размещает на веб-сайте решения, обязательные для опубликования, на веб-сайте нет никакой информации о результатах рассмотрения представлений СДП Президентом и ЖК, о решениях, принятых СДП по кандидатам, получившим отказ в назначении, СДП не публикует отчеты о своей деятельности, отсутствуют анкетные данные о членах СДП (например, нет никакой информации о представителе Президента), отсутствуют приложения к Положению о критериях оценки документов, письменного задания и ответов на вопросы собеседования, нет методических указаний по решению кейсов и т.п.

Согласно подпункту 2 пункта 24 Регламента Совета по делам правосудия, для обеспечения безопасности и порядка в зале заседания организации, физические лица и СМИ, желающие присутствовать, обязаны пройти аккредитацию. Однако, представители Аппарата Президента и Жогорку Кенеша могут присутствовать без аккредитации, предъявив служебное удостоверение (пп.3 п.24)⁷⁵. Этот подход создаёт неравенство в доступе к заседаниям и противоречит принципу открытости, поскольку предоставляет привилегированный доступ определённым категориям лиц, ограничивая равенство условий для других участников, включая СМИ, что нарушает требования прозрачности и публичности в судебных процедурах.

Выводы

1. Требования прозрачности закреплены законодательно, однако исполняются СДП не в полной мере. Несмотря на обязательность публикации решений Совета по делам правосудия, на веб-сайте размещается лишь общая короткая информация о принятых решениях. На веб-сайте полностью отсутствует информация о результатах рассмотрения представлений СДП Президентом и ЖК, о решениях, принятых СДП по кандидатам, получившим отказ в назначении, СДП не публикует отчеты о своей деятельности.

⁷⁴ Положение о порядке проведения конкурсного отбора Совета по делам правосудия. Утверждено Советом по делам правосудия Кыргызской Республики, февраль 2024 года. URL: <https://admin-otbor.sot.kg/public/sites/8/2024/02/Polozhenie-o-poryadke-provedeniya-konkursnogo-otbora.pdf> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁷⁵ Регламент Совета по отбору судей Кыргызской Республики. Утверждён Советом по делам правосудия Кыргызской Республики 24 июня 2022 года. URL: <https://otbor.sot.kg/page/reglament-soveta-po-otboru-sudej-kyrgyzskoj-respubliki> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

Рекомендации

1. Совету по делам правосудия необходимо: 1) обеспечить публикацию всех решений, в том числе тех, которые касаются кандидатов, получивших отказ, а также отчеты о деятельности и результаты рассмотрений представлений СДП Президентом и ЖК; 2) для повышения доверия к процессу отбора СДП разместить на веб-сайте полные данные о членах СДП, в том числе о представителях Президента, а также приложения к Положению о критериях оценки документов, письменных заданий и ответов на вопросы собеседования; 3) для большей ясности и предсказуемости конкурсного процесса опубликовать методические указания по оценке письменных заданий, кейсов и ответов на вопросы собеседования. Это позволит кандидатам и обществу лучше понимать, по каким критериям осуществляется оценка. 4) Отменить внутренние требования о прохождении аккредитации для СМИ и наблюдателей, как противоречащие закону. Доступность конкурса для представителей СМИ и общественных организаций является важным элементом прозрачности и общественного контроля. 5) Обеспечить регулярное обновление веб-сайта с опубликованием всех ключевых документов и решений, обязательных к опубликованию по закону. Это должно включать результаты всех этапов конкурсного отбора, чтобы обеспечить максимальную прозрачность и подотчетность.

КП 4.4. Существует судейское образование, которое призвано защищать интересы и права самих судей

Описание

Право на объединение судей в ассоциации и сообщества прямо предусмотрено в *Основных принципах независимости судебной власти ООН, Бангалорских принципах поведения судей и Всеобщей хартии судей*.

Согласно *заключению Консультативного совета Европейских судей «Роль ассоциаций судей в поддержке независимости»*⁷⁶, право на объединение судей отвечает интересам судебной системы, а государства должны обеспечить рамки, в которых право судей на объединение может быть эффективно реализовано, и они должны воздерживаться от любого вмешательства, которое может нарушить независимость объединений судей. Важнейшими целями ассоциаций судей являются установление и защита независимости судей, охрана их статуса и стремление обеспечить им надлежащие условия работы, а также укрепление и совершенствование верховенства права. Ассоциации судей могут играть важную роль в обучении и этике судей и способствовать судебным реформам; также необходимо чтобы объединениям судей была предоставлена возможность рассматривать и комментировать предполагаемое законодательство по вопросам, связанным со статусом судей и управлением судами.

Что касается профсоюзов, согласно *Комментария к Бангалорским принципам поведения судей* (параграф 176), судья может вступить в профсоюз или профессиональную ассоциацию, созданную для улучшения и защиты условий службы и заработной платы судей, или вместе с другими судьями создать профсоюз или профессиональную ассоциацию. При этом, учитывая общественный и конституционный характер службы судьи, на ряд прав – таких как право на забастовку - могут быть наложены ограничения.

⁷⁶ Заключение Консультативного совета Европейских судей (CCJE) № 23 (2020) «Роль ассоциаций судей в поддержке независимости».

В ряде государств судьи одновременно являются членами профсоюзов и ассоциаций судей. Есть и такие объединения судей, которые признаны профсоюзами или считают себя таковыми - иногда статус профсоюза дает им дополнительные возможности. Необходимо следить за тем, чтобы, если в профсоюзах доминирует партийная политика, такая политизация не отразилась на судьях и их имидже. В противном случае такая практика может привести к обвинениям в предвзятости и отсутствии беспристрастности.

Статус в Кыргызстане и вызовы

КЗ КР «О статусе судей Кыргызской Республики» отдельно не упоминает право судей на объединение, но устанавливает, что судьи в Кыргызстане обладают всеми правами граждан, закрепленными Конституцией, за исключением случаев, когда реализация этих прав может противоречить их высокому статусу (часть 2 статьи 8). Это означает, что судьи вправе пользоваться конституционными правами, как и любой другой гражданин, в том числе и правом на объединение.

Согласно статьи 14 Кодекса чести судьи Кыргызской Республики (принята X Съездом судей Кыргызской Республики 19 февраля 2016 года)⁷⁷ судья обладает свободой создавать ассоциации судей и другие профессиональные организации и правом вступать в них для защиты своих интересов и интересов правосудия, совершенствования статуса судей, профессиональной подготовки, сохранения судейской деятельности.

Объединением судей в Кыргызстане является общественное объединение «Ассоциация судей Кыргызской Республики», которая была создана в 1997 году. Согласно Уставу, целями Ассоциации судей является повышение качества отправления правосудия и независимости судей; повышение социальной защищенности судей⁷⁸.

Председатель Ассоциации судей сообщала, что объединение возобновило свою деятельность в 2021 году, и ее основная цель — стать устойчивой и признанной организацией как в национальном, так и в международном сообществах. Ассоциация активно работает над вступлением в Международную Ассоциацию судей (МАС) на правах экстраординарного члена с возможностью дальнейшего получения статуса постоянного члена⁷⁹. Заметным шагом в последние годы стали мероприятия, связанные с проведением круглых столов, посвященных вопросам улучшения отправления правосудия. Однако, несмотря на это, деятельность Ассоциации не направлена на решение ключевых проблем, связанных с поддержанием судебной независимости и защитой судей, о чем свидетельствуют мероприятия, освещаемые на странице Ассоциации в социальных сетях⁸⁰.

Выводы

1. В Кыргызстане судьи обладают правом объединяться в профессиональные ассоциации для защиты своих интересов. Несмотря на существование «Ассоциации судей Кыргызской Республики» их деятельность не играет заметной роли в защите судей.

⁷⁷ Кодекс чести судьи Кыргызской Республики Принят на XI съезде судей Кыргызской Республики 11 марта 2019 года. URL: <https://www.vs.kg/ru> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁷⁸ Устав Общественного объединения «Ассоциация судей Кыргызской Республики». Утвержден 12 ноября 2019 года. URL: <https://admin-sot.sot.kg/public/sites/4/2019/11/12.11.2019-USTAV-SUDEJ-KR-POSLEDNIJ.docx> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁷⁹ Интервью с председателем правления ОО «Ассоциация судей Кыргызской Республики» Диларой Арстанбаевой. URL: <https://sot.kg/post/intervyu-s-predsedatelem-pravleniya-oo-assotsiatsiya-sudej-kyrgyzskoj-respubliki-dilaroj-arstanbaevoy> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁸⁰ См. <https://www.facebook.com/share/1BJH4Px1ao/?mibextid=wwXlfr>

Рекомендации

1. Ассоциации судей Кыргызской Республики для повышения эффективности защиты интересов судей и укрепления независимости судебной системы рекомендуется активизировать деятельность существующего объединения судей. Ассоциации судей следует более активно работать над продвижением прав и интересов своих членов, включая разработку и реализацию стратегий, направленных на усиление независимости судей и их защиту.

КП 4.5. Учебные заведения для судей являются частью процедуры отбора судей и независимы от исполнительной власти

Описание

Показатель опирается на базовый стандарт - независимость судейского образования от исполнительной власти. Так, согласно рекомендации 19 *Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии*, в тех случаях, когда учебные заведения для судей является частью процедуры отбора судей, такие учебные заведения должны быть независимы от исполнительной власти. Программа обучения должна фокусироваться на том, что является особо востребованным в работе судьи и дополнять университетское образование. Обучение должно включать в себя курсы по этике, навыкам общения и разрешения споров, управления и юридического письма. Судейские советы, где они существуют, могут принимать рекомендации по вопросам подготовки судей. В эти рекомендации может входить перечисление необходимых навыков и предложения по повышению квалификации судей⁸¹.

Меры по эффективному осуществлению Бангалорских принципов поведения судей (2010) подчеркивают важность подготовки судей и предусматривают, что "в полном объеме своих полномочий судебная власть сама должна организовывать, проводить или контролировать подготовку судей". (Принцип 7.1). В юрисдикциях, не имеющих адекватных возможностей для обучения, судебные органы должны по соответствующим каналам обращаться за помощью к соответствующим национальным и международным органам и учебным заведениям в предоставлении доступа к таким возможностям или в развитии местного потенциала знаний (Принцип 7.2).⁸²

Комитет министров Совета Европы (Рекомендация CM/Rec (2010) 12) рекомендует, чтобы судьи проходили теоретическую и практическую начальную подготовку, и обучение без отрыва от работы, полностью финансируемое государством. Независимый орган должен обеспечить, в полном соответствии с автономией образования, чтобы программы начальной подготовки и обучения без отрыва от работы отвечали требованиям открытости, компетентности и беспристрастности, присущим судейской должности⁸³.

Статус в Кыргызстане и вызовы

⁸¹ Киевская конференция по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Проведена в Киеве, Украина, 2017 год. URL: <https://www.coe.int/ru/web/ccje/> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁸² Меры по эффективному осуществлению Бангалорских принципов поведения судей (2010). Принцип 7.1 и 7.2, Бангалор, 2010 год. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/toolkit/toolkit.html> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁸³ Рекомендация CM/Rec (2010) 12 Комитета министров Совета Европы. О подготовке и обучении судей, 2010 год. URL: <https://rm.coe.int/16807096d6> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

Учебный центр судей КР (далее – Учебный центр) был создан в феврале 1998 года. Учредителями Учебного центра судей были Судебный департамент при Министерстве юстиции КР и Ассоциация судей КР. В 2008 году Учебный центр судей был передан в ведение Верховного суда после вывода Судебного департамента из системы исполнительной власти. В январе 2017 года Учебный центр был преобразован в Высшую школу правосудия (ВШП) при Верховном суде КР.

В соответствии с Положением⁸⁴ ВШП является государственным учреждением со статусом самостоятельного юридического лица, подотчетна председателю Верховного суда и СС. Тем самым, сегодня ВШП является неотъемлемой частью судебной системы.

В соответствии с КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» судьи обязаны повышать свою квалификацию, посещая обучающие мероприятия в рамках непрерывного обучения не реже одного раза в три года (ст.5). В этой связи, основной функцией ВШП является повышение квалификации судей. Как утверждается на сайте ВШП⁸⁵, в рамках непрерывного обучения судьи посещают от 1 до 7 обучающих мероприятий, организуемых ВШП каждые три года.

Кроме этого, ВШП проводит курсы повышения квалификации для впервые назначенных судей, судебных исполнителей, судебных приставов, заведующих отделами аппарата местных судов, помощников судей, а также для секретарей судебного заседания. Комплексные программы обучения утверждены СС по согласованию с Верховным судом.⁸⁶

Помимо комплексных программ обучения, судьи, впервые назначенные на должности обязаны пройти стажировку. Прохождение стажировки осуществляется в целях повышения деловых, профессиональных и моральных качеств судей местных судов. Основными задачами прохождения стажировки являются: изучение специфики работы суда, формирование и закрепление профессиональных знаний, умений, приобретение необходимых практических навыков для работы в должности судьи. Общий срок прохождения стажировки составляет 6 недель, в объеме 240 часов.

ВШП в значительной степени функционирует благодаря поддержке доноров. Например, ВШП за счет средств государственного бюджета, а также при поддержке партнеров (доноров) в 2022 году было проведено 131 мероприятий и вне учебного плана 19 мероприятий. В 2023 году ВШП без сторонней помощи (за счет средств, выделенных из государственного бюджета) ВШП проведено всего 37 мероприятий⁸⁷. Тем самым, требуется дальнейшая реализация мер по укреплению потенциала ВШП, устранение зависимости от донорской помощи.

⁸⁴ Положение о Высшей школе правосудия Кыргызской Республики. Утверждено Советом судей Кыргызской Республики 13 января 2022 года. URL: <https://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2017/10/POLOZHENIE-VSHP-PDF-13.01.2022g..pdf> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁸⁵ Пресс-релиз от Высшей школы правосудия при Верховном Суде Кыргызской Республики к проекту закона Кыргызской Республики о внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о Верховном Суде Кыргызской Республики. URL: <https://vshp.sot.kg/post/press-reliz-ot-vysshej-shkoly-pravosudiya-pri-verhovnom-sude-kyrgyzskoj-respubliki-k-proektu-zakona-kyrgyzskoj-respubliki-o-vnesenii-izmenenij-v-zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-verhovnom-sude-kyrgyzskoj>

⁸⁶ ОТЧЕТ Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики за 2023 год. URL: <http://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2023/01/OTCHET-VSHP-2023-godPDF.pdf>

⁸⁷ Там же.

Бюджет ВШП составляется СС, но вопросы условий оплаты труда решает Кабинет министров⁸⁸. Из отчета о деятельности ВШП за 2022 год видно, что финансирование этого учреждения полностью подконтрольно Министерству финансов КР.⁸⁹

До 2021 года ВШП осуществляла обучение лиц, претендующих на замещение должности судей и не имеющих стажа судейской работы, а также лиц с судейским стажем, имеющих более 10-летний перерыв между подачей заявления на участие в конкурсе и освобождением от должности или прекращением полномочий. Обучение слушателей осуществлялось очно и продолжалось до одного года. Соответственно, к конкурсному отбору на должности судей допускались лица, прошедшие обучение в ВШП и успешно сдавшие квалификационный экзамен.

В текущей ситуации ВШП не является частью системы отбора судей и как указывалось выше, ее деятельность сосредоточена на обеспечении непрерывного обучения действующих судей.

Выводы

1. Высшая школа правосудия не является частью системы отбора судей, но играет важную роль в повышении квалификации судей и работников аппаратов судов. Учебные программы регулярно обновляются и соответствуют международным стандартам, что способствует развитию профессиональных навыков судей, особенно в таких областях, как этика, навыки общения и разрешения споров. ВШП формально независима от исполнительной власти, однако финансовая зависимость от Кабинета министров свидетельствует о том, что полномочия судебной системы в части обучения остаются частично под контролем органов исполнительной власти. ВШП сама определяет содержание обучения, но её финансовая зависимость от исполнительной власти и неопределенность в бюджете ограничивают полный контроль над образовательными инициативами. Это может сказываться на качестве и стабильности образовательных программ.

Рекомендации

1. Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) для улучшения процесса отбора судей в Кыргызской Республике определить Высшую школу правосудия неотъемлемой частью системы отбора судей. Это обеспечит более структурированное, последовательное и высококачественное образование для будущих судей, что, в свою очередь, способствует повышению независимости и профессионализма судебной системы. ВШП может проводить как теоретическое, так и практическое обучение будущих судей, включая проведение аттестации, что станет обязательным условием для участия в конкурсах на должности судей, что позволит повысить качество отбора и уменьшит субъективизм в процессе назначения. 2) Для обеспечения полной независимости ВШП, создать механизмы, которые позволят школе не зависеть от решений Кабинета министров. Это может быть закреплено через увеличение финансирования за счет доли бюджета судебной системы. ВШП должна иметь более значительный контроль над своим бюджетом и финансированием, чтобы образовательные программы не страдали от возможных бюджетных сокращений. Это также позволит расширить возможности для разработки новых программ обучения.

⁸⁸ Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 15 мая 2024 года № 249 «Об условиях оплаты труда работников Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики, не относящихся к категории государственных служащих». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/7-27180/edition/8689/ru>

⁸⁹ Отчет Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики за 2022 год. URL: <http://admin-yshp.sot.kg/public/sites/3/2018/01/Otchet-VSHP-na-russkom-1.pdf>

3. Ответственность и основания для увольнения (отстранения) судей

Индикатор 5. Процедура увольнения и привлечения судей к ответственности гарантирует ее беспристрастность, справедливость и открытость
КП 5.1. Основания для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности с определенной точностью предусмотрены законом и не оставляют пространства для юридической неопределенности
Описание П. 25 <i>Киевских рекомендаций</i> указывает, что: «Дисциплинарные производства против судей должны касаться случаев грубого и непростительного непрофессионального поведения, которые наносят вред репутации всего судейского сообщества. Дисциплинарная ответственность не должна распространяться на содержание решений или вердиктов, в том числе в случаях расхождения юридических толкований между судами, а также на случаи судебных ошибок или критику судебной системы»⁹⁰. Основания для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, в т.ч. увольнения с судейской должности, не должны допускать неясных формулировок, нарушающих принцип юридической определенности (например, «нарушение законности при рассмотрении судебных дел» или «несоответствие судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности»). Кроме того, судью недопустимо привлекать к ответственности за толкование закона либо установление фактов в случае иных выводов высшей инстанции. В законе должны быть установлены четкие основания для дисциплинарной ответственности судьи (в т.ч. увольнения) и критерии несоответствия судьи занимаемой должности, которые будут исключать ответственность судьи за добросовестное толкование закона, которое не соответствует мнению высшей инстанции. Дисциплинарные правила должны отвечать принципу юридической определенности, чтобы судья мог руководить своим поведением и не боялся привлечения к ответственности в случае соблюдения этих правил. Толкование закона, оценка фактов и доказательств, осуществляемые судьей для решения дела, не должны быть поводом для дисциплинарной ответственности, за исключением случаев преступного умысла или грубой небрежности. Также, судьи не должны нести личную ответственность за случаи, когда их решения были отменены или изменены в процессе апелляционного рассмотрения. Венецианская комиссия постоянно указывала, что нарушение присяги слишком расплывчато, чтобы быть стандартом для увольнения судей (CDL-AD(2013)014)⁹¹. ЕСПЧ в решении по делу Александр Волков против Украины⁹² (9 января 2013 г., № 21722/11) также выразил обеспокоенность по поводу нарушения присяги как основания для увольнения судей из-за возможности чрезмерно широкого и неточного толкования. Статус и вызовы

⁹⁰ Киевская конференция по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Проведена в Киеве, Украина, 2017 год. URL: <https://www.coe.int/ru/web/ccje/> (дата обращения: 24 апреля 2025 г.).

⁹¹ Венецианская комиссия, CDL-AD(2013)014. "Мнение о проекте закона, регулирующего статус судей, Увольнение судей", 2013 год. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)014-e)

⁹² ЕСПЧ, Александр Волков против Украины, решение от 9 января 2013 года, № 21722/11. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115778>

Статья 96 Конституции КР устанавливает, что судьи сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение считается безупречным. Нарушение этого требования является основанием для досрочного освобождения судьи от должности. Термин «*безупречность*» неоднократно упоминается в ст. 96 Конституции, регулирующей основы конституционного правового статуса судей.

КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» в статье 10 уточняет, что под нарушением требований безупречности понимается несовместимое с высоким званием судьи существенное либо систематическое совершение судьей дисциплинарных проступков (проступка), предусмотренных частью 2 статьи 31 КЗ. Часть 2 статьи 31 определяют дисциплинарный проступок как «виновное действие или бездействие судьи при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, выразившееся в:

- 1) очевидном и грубом нарушении законности при осуществлении правосудия;
- 2) грубом нарушении Кодекса чести судьи;
- 3) разглашении тайны совещательной комнаты или тайны, ставшей известной судье при рассмотрении дела в закрытом судебном заседании;
- 4) неуведомлении СС в установленном законом порядке о любом виде вмешательства в его деятельность при отправлении правосудия или осуществлении других полномочий, предусмотренных законом, а также любого другого вмешательства, не предусмотренного законом;
- 5) непредставлении или несвоевременном декларировании своего имущества, доходов и расходов, отражении при этом заведомо ложных сведений;
- 6) грубом нарушении правил трудового распорядка, повлекшем отрицательные последствия в работе суда;
- 7) грубом нарушении иных требований, предусмотренных пунктами 1-6 и 8 части 2 статьи 7 настоящего конституционного Закона, предъявляемых к судье.

Пункты 1-6 и 8 части 2 статьи 7 в свою очередь устанавливает следующие запреты судьям, несоблюдение которых может повлечь дисциплинарные санкции:

- быть представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц в судах и других государственных органах;
- допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;
- разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;
- пользоваться подарками, полученными в связи с протокольными и другими официальными мероприятиями.
- принимать без разрешения СС почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий;
- выезжать в служебные командировки за пределы КР за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством КР, международными договорами КР или договоренностями на взаимной основе Конституционного суда, Верховного суда, СС с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;
- участвовать в забастовках и митингах.

В рассматриваемом КЗ установлен широкий перечень оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, охватывающий различные аспекты как служебного, так и внеслужебного поведения судей. Несмотря на то, что требования к судьям и основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности изложены в нескольких статьях конституционного закона, что создает определенные сложности в их восприятии и понимании, при системном анализе они формируют общую картину требований к поведению судей и оснований привлечения к ответственности. В этой связи следует заметить, что для повышения правовой ясности и удобства применения было бы целесообразно объединить ключевые положения в одной статье или структурировать их более последовательно.

При анализе норм Конституции и КЗ в этой части обращает на себя внимание частое использование термина «*безупречность*». При этом ни в Конституции, ни в других законах нет четкого и исчерпывающего определения этого понятия. Это создает серьезные правовые риски, так как отсутствие конкретных критериев для оценки «*безупречности*» позволяет слишком широко и неоднозначно интерпретировать действия судей и может привести к произвольным решениям при рассмотрении вопросов о дисциплинарной ответственности. Такой вывод подтверждается и в Заключении Венецианской комиссии: «*Что касается отдельных судей, то и настоящая Конституция, и проект Конституции содержат термин "безупречность" (пункт 2 статьи 96) в качестве предварительного условия для того, чтобы "занимать должность и сохранять полномочия" судьи. В случае несоблюдения этого критерия судья может быть отстранен от должности. В совместном заключении от 2016 года БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия выразили мнение, что досрочное увольнение всегда должно основываться на четких и объективных критериях, а также на открытых и прозрачных процедурах. Если основания для досрочного увольнения не будут четко и строго определены в других законодательных актах, то соответствующие положения могут поставить под угрозу безопасность пребывания судей в должности и независимость судебной власти в целом. Хотя конкретные правила назначения и обеспечения несменяемости судей часто встречаются в законодательстве, а не на конституционном уровне, настоятельно рекомендуется, чтобы проект Конституции закрепил основные принципы независимости судебной власти от законодательной и исполнительной ветвей власти, четко оговорив принципы несменяемости и обеспечения независимости судей*» (п.86)⁹³. Тем самым, Венецианская комиссия в термине «*безупречность*» усмотрела признаки неопределенности и расплывчатости, влекущие риск произвольного толкования и злоупотребления, и рекомендовала исключить ее из проекта Конституции.

Относительно формулировки закона «*существенное либо систематическое совершение судьями дисциплинарных проступков*», которое раскрывает понятие нарушения требований безупречности, эксперты Венецианской комиссии также рекомендовали, чтобы эта статья была сформулирована достаточно четко, и была предсказуема: «*...требование «предсказуемости», обозначенное ЕСПЧ, служит хорошим ориентиром, согласно которому, поведение, ведущее к дисциплинарному взысканию, должно быть определено достаточно четко с тем, чтобы лицо, в отношении которого оно может быть применено, могло предусмотреть последствия своих действий и скорректировать свое*

⁹³ Совместное заключение по проекту конституции Кыргызской Республики. Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн. (19-20 марта 2021 г.) Страсбург / Варшава, 19 марта 2021 г. Заключение Венецианской комиссии № 1021/2021. Заключение БДИПЧ/ОБСЕ № CONST-KGZ/398/20214. CDL-AD(2021)007*. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)

поведение соответствующим образом. Наличие более конкретного и детального определения оснований для дисциплинарного производства также будет способствовать ограничению права усмотрения и субъективности при возбуждении такого производства» (п.24).⁹⁴

Кроме замечаний о неопределенности термина «*безупречность*» и отсутствия четкости оснований для дисциплинарной ответственности судей, Венецианская комиссия в Заключении по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в КР⁹⁵ отметила ряд других ключевых проблем и предложила рекомендации по усовершенствованию нормативно-правовой базы дисциплинарной ответственности судей в нашей стране. В частности, комиссия рекомендовала разделить этические нормы и дисциплинарные правила, так как этические нормы, содержащиеся в Кодексе чести судьи, зачастую сформулированы в морально-нравственных категориях, что делает их трудными для юридической оценки; нарушение этических требований должно вести к моральной, а не дисциплинарной ответственности, а принципы поведения должны быть отделены от дисциплинарных правил. Также Комиссия указала, что дисциплинарные органы не должны оценивать законность и обоснованность судебных решений, так как это выходит за рамки их компетенции и должно регулироваться процессуальными нормами, а не дисциплинарными процедурами. Особо отмечалось, что досрочное освобождение судей от должности должно быть применимо только в случае грубых или систематических нарушений, соразмерных тяжести проступка.

Эти рекомендации были направлены на то, чтобы снизить произвольность в применении дисциплинарных мер и защитить независимость судейского корпуса, обеспечив при этом ясные и предсказуемые правовые нормы, однако они остались без должного внимания и с 2016 года ни одна из вышеизложенных рекомендаций не была принята.

В целом, нормы КЗ «О статусе судей Кыргызской республики» в определенной степени соответствуют международным стандартам в отношении дисциплинарной ответственности судей. Однако для обеспечения полной правовой определенности необходимо точнее сформулировать отдельные основания дисциплинарных проступков, чтобы исключить двусмысленное толкование и защитить независимость судей от возможных произвольных решений.

Так, к примеру, в статье 31 КЗ неоднократно используется термин «*грубое нарушение*» (грубое нарушение законности, грубое нарушение Кодекса чести судьи и т.п.). Однако из текста закона невозможно определить, как должны разграничиваться грубые нарушения от негрубых. При отсутствии ясности закона, ориентиром могла бы служить практика и решения СС. Но и здесь существует большая проблема, так как решения СС не доступны для ознакомления, и соответственно для анализа и обобщения.

Выводы

1. Основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности судей установлены конституционным Законом «О статусе судей Кыргызской Республики» и в целом отвечают принципам правовой определенности. КЗ содержит перечень действий и бездействий, за

⁹⁴ Совместное заключение по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике. Страсбург/Варшава, 16 июня 2014 г. Заключение Венецианской комиссии № 770 / 2014. Заключение БДИПЧ ОБСЕ № JUD-KYRG/248/2014. CDL-AD(2014)018. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/121132.pdf>

⁹⁵ Там же.

которые судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, что позволяет судьям предвидеть, какие деяния могут повлечь за собой дисциплинарные меры. Тем не менее, принцип правовой определенности не реализован в полной мере из-за использования ряда формулировок, которые оставляют место для субъективного толкования. Оценочные категории, такие как *"грубое нарушение"*, *"нарушение требований безупречности"*, *"существенные проступки"*, без четкого законодательного разъяснения могут создавать ситуации, когда судьям и правоприменителям сложно понять границы допустимого поведения. Это может привести к правовой неопределенности, когда одна и та же ситуация будет интерпретироваться по-разному в зависимости от контекста или субъектов правоприменения.

2. Этическая ответственность не отделена от дисциплинарной. Венецианская комиссия в своих заключениях к законодательству КР комиссия рекомендовала разделить этические нормы от дисциплинарных правил, поскольку нарушение этических стандартов должно вести к моральной, а не к дисциплинарной ответственности. Этические нормы, содержащиеся в Кодексе чести судьи сформулированы в морально-нравственных категориях, и могут быть сложны для объективной оценки.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш, Верховному суду необходимо внести изменения в Конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики», определив четкие критерии для таких терминов, как *"грубое нарушение законности"*, *"грубое нарушение Кодекса чести судьи"*, *"нарушение безупречности"* и других оценочных категорий. Следует разделить этические нормы от дисциплинарных правил, сделав нарушение этических норм предметом моральной, а не дисциплинарной ответственности.

2. Совету судей рекомендуется систематизировать и обобщить практику ДК СС в целях повышения качества и единообразия правоприменения.

КП 5.2 Привлечение судьи к дисциплинарной ответственности осуществляет независимый орган

Описание

Привлечение судьи к дисциплинарной ответственности должен осуществлять независимый орган, в составе которого не менее половины членов должны быть судьями, избранными судьями (кроме случаев, когда дисциплинарным органом является суд).

Киевские рекомендации также содержат предложения по поводу дисциплинарных органов и дисциплинарной процедуры (п. 5, 9, 25, 26): «5. Для того чтобы избежать обвинений в корпоративизме и гарантировать справедливое дисциплинарное разбирательство, судебные советы не должны одновременно выполнять функции: а) по получению дисциплинарных жалоб и проведению дисциплинарных расследований и в тоже время б) рассматривать данные дела и выносить по ним решения о применении мер дисциплинарного воздействия. Должна существовать возможность обжалования дисциплинарных решений в соответствующем суде (см. пункты 9, 14, 25-26). ...9. Органы, ответственные за слушания дисциплинарных дел и вынесения по ним решений, (см. пункт 5 б) должны состоять не только из судей и включать представителей, не связанных с судебским корпусом. Судьи-члены таких комиссий во время своего членства в комиссиях не должны выполнять другие функции в отношении иных судей или судебного сообщества, в том числе связанные с администрированием, бюджетом или отбором судей. 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 (см. пункты 5, 25-26). ...26. Необходимо, чтобы был создан специальный независимый орган (суд, комиссия или совет) для рассмотрения дисциплинарных дел в отношении судей (см. пункт 9). Те органы, которые рассматривают дисциплинарные дела, не должны иметь полномочий по их возбуждению, а также иметь в своем составе членов, у которых есть такие полномочия. Данные органы должны предоставить судье, в отношении которого ведется производство, необходимые процессуальные гарантии, включая право на защиту и право на обжалование в компетентный суд. Вся дисциплинарная процедура должна быть полностью прозрачной. Слушания по дисциплинарным вопросам должны быть открытыми, если только судья, в отношении которого ведется данная процедура, не потребует закрытого слушания. В таком случае у суда есть полномочия решить, является ли данное требование обоснованным. Решения по дисциплинарным вопросам должны быть мотивированными. Окончательные решения по дисциплинарным вопросам должны быть опубликованы».

Кроме того, рекомендуется учредить два органа дисциплинарной ответственности: один – для предварительного изучения обращений о ненадлежащем поведении судьи и поддержания обвинения, второй – для рассмотрения дисциплинарного дела, по существу. Оба они должны быть независимыми от законодательной и исполнительной власти. Целесообразно, чтобы большинство в этих органах составляли судьи, избранные органами судейского самоуправления. Таким образом дисциплинарное расследование обвинений в адрес судей отделено от принятия решений по таким делам.

Точный состав судебных советов варьируется, но общепризнано, что не менее половины членов совета должны составлять судьи, избранные своими коллегами.⁹⁶

Соответствующие выдержки из *Европейской хартии о статуте судей*⁹⁷ (Департамент по правовым вопросам Совета Европы, 8-10 июля 1998 года, DAJ/DOC (98)23) гласят: "1. Общие принципы ...1.3. В отношении каждого решения, влияющего на отбор, прием на работу, назначение, продвижение по службе или прекращение полномочий судьи, статут предусматривает вмешательство независимого от исполнительной и законодательной власти органа, в котором по крайней мере половина заседающих - это судьи, избранные своими коллегами по методам, гарантирующим наиболее широкое представительство судейского корпуса.»

Консультативный совет европейских судей в своей Хартии судей идет дальше и требует создания Совета судей или другого специального органа, независимого от законодательной и исполнительной власти, который должен состоять либо исключительно из судей, либо из значительного большинства судей, избранных их коллегами. Члены Совета, не являющиеся судьями, могут быть выбраны из числа других выдающихся юристов, преподавателей университетов, имеющих определенный стаж профессиональной деятельности, или граждан с признанным статусом. Современное управление судебной системой может также потребовать более широкого участия членов, имеющих опыт работы в областях, не относящихся к юридической сфере (например, в управлении, финансах, информационных

⁹⁶ см. Venice Commission, Opinion on the Draft Act Amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act Amending the Act on the Supreme Court proposed by the President of Poland and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017, CDL-AD(2017)031)

⁹⁷ Европейская хартия о статуте судей. Департамент по правовым вопросам Совета Европы, 8-10 июля 1998 года, DAJ/DOC (98)23.

технологиях, социальных науках). Члены такого Совета - как судьи, так и не судьи - не должны быть активными политиками, членами парламента, исполнительной власти или администрации.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Поворотным моментом к созданию в КР специализированного независимого органа для контроля за соблюдением судьями норм этики и дисциплины, стал Указ Президента от 8 августа 2012 года УП №147 «О мерах по совершенствованию правосудия в КР»⁹⁸. В нем было предусмотрено создание отдельного от СС независимого органа по дисциплинарным вопросам - дисциплинарных комиссий, которые должны были состоять из судей (более половины) и из числа представителей гражданского общества (менее половины).

В 2014 году был разработан пакет изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей, и законопроект о внесении изменений и дополнений в КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики»⁹⁹, который предусматривал, что ДК наполовину должна состоять из представителей гражданского общества. В Заключении Венецианской комиссии от 13-14 июня 2014 г. по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в КР указывалось: *«Такой состав заслуживает одобрения, так как он должен способствовать прозрачности работы комиссии и участию общественности в дисциплинарных разбирательствах, а также предупреждению возникновения судейского корпоративизма. Кроме того, согласно части 3 статьи 29-1 Конституционного закона, в состав ДК не должны входить члены СС, Совета по отбору судей и депутаты ЖК, что является еще одной гарантией независимости и беспристрастности, и представляет собой положительное нововведение»*¹⁰⁰. 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. 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 должного отражения в последующих законодательных новеллах.

В соответствии с конституционными поправками 2016 года¹⁰¹, ДК получила конституционно-правовой статус и в 2017 году был принят Закон «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей».¹⁰² Согласно этому Закону ДК, признавалась независимым коллегиальным органом, созданным в соответствии с Конституцией. Состав ДК формировался Президентом, ЖК и СС

⁹⁸ Указ Президента Кыргызской Республики от 8 августа 2012 года № 147 «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/61388/edition/1061251/ru>

⁹⁹ Конституционный Закон Кыргызской Республики от 26 июня 2014 года № 94 «О внесении изменений и дополнений в Конституционный Закон Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики"». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/>.

¹⁰⁰ Совместное заключение по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике. Страсбург/Варшава, 16 июня 2014 г. Заключение Венецианской комиссии № 770 / 2014. Заключение БДИПЧ ОБСЕ № JUD-KYRG/248/2014. CDL-AD(2014)018. п.76. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/121132.pdf>

¹⁰¹ Закон Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 г. № 218 «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. – URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-2302/edition/1062223/ru>

¹⁰² Закон Кыргызской Республики от 28 июля 2017 года № 147 «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. – URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-2465/edition/1260392/ru>

по одной трети состава соответственно. По замыслу законодателя именно Президент и парламент обязаны были обеспечить представительство гражданского общества в ДК.

В этой связи надо отметить, что БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия в совместном заключении по проекту закона «О внесении изменений в Конституцию» от 14-15 октября 2016 года указывали, что *«формулировка части 9 статьи 95 определяет состав ДК (а именно, Президент, ЖК и СС назначают по одной трети членов комиссии), а также содержит указание на то, что ДК входит в состав СС. Тем не менее, согласно действующей формулировке Конституции, рассмотрение дисциплинарных вопросов исключено из сферы компетенции СС, предположительно, с целью гарантировать, что ДК будет иметь полуавтономный статус, и что СС не будет оказывать на нее неоправданного влияния. В то же время предлагаемая редакция предусматривает более значительную роль Президента и ЖК в решении дисциплинарных вопросов в судебной системе. Это может привести к ситуации, в которой члены комиссии, назначенные Президентом и ЖК, вместе будут составлять большинство, необходимое для решения дисциплинарных вопросов, касающихся судей, что вызывает беспокойство в плане независимости судебных органов и принципа разделения властей. Действительно, следует избегать любого контроля исполнительной власти или иных лиц извне над СС или дисциплинарными органами. Независимость и беспристрастность дисциплинарного органа в значительной мере определяется его составом. В этом смысле включение в состав представителей гражданского общества и тем самым обеспечение участия общественности в дисциплинарных процедурах, мера, заслуживающая одобрения. Необходимо внести поправки в правила, касающиеся формирования состава дисциплинарной комиссии, чтобы гарантировать, что законодательная и/или исполнительная ветви власти не будут оказывать решающего влияния на работу этого органа, при этом обеспечив адекватное представительство в комиссии гражданского общества/общественности и ее в целом гендерно-сбалансированный состав»*.¹⁰³

С принятием новой Конституции в 2021 году были приняты законодательные изменения относительно правового статуса ДК. Новый закон об органах судейского самоуправления вернул ДК её прежний статус как органа, находящегося в подчинении СС. В результате этого комиссия перестала быть независимой структурой, сформированной с участием различных ветвей власти, и теперь состоит исключительно из представителей судейского корпуса. Но, при этом ДК не принимает окончательных решений, а проводит служебную проверку и готовит рекомендации (заключения) для СС. Окончательные решения о дисциплинарной ответственности судей принимает СС. После получения заключения и материалов от ДК, СС рассматривает их и выносит решение о привлечении судьи к ответственности или об отказе в привлечении.

Нынешний статус и порядок деятельности ДК определен Законом «Об органах судейского самоуправления»¹⁰⁴. Порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности регулируется в основном КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики», локальными актами - Регламентом СС и Положением о ДК СС, утвержденным СС.

¹⁰³ Заключение Венецианской комиссии №:863/2016 Заключение БДИПЧ ОБСЕ №: CONST-KGZ/294/2016

Совместное заключение по проекту Закона «О внесении изменений в Конституцию» одобренное Венецианской Комиссией на 108 пленарном заседании (Венеция, 14-15 октября 2016 года) п.76. URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)025-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)025-rus)

¹⁰⁴ Закон Кыргызской Республики от 13 июля 2011 года № 72 «Об органах судейского самоуправления» //

Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. – URL:

<https://cbd.minjust.gov.kg/112312/edition/1112204/ru>

ДК СС состоит из девяти членов, которые избираются на 3 года из числа членов СС. Утверждение состава комиссии происходит решением СС, следовательно, ДК СС является независимым органом по отношению к исполнительной власти.

Статья 16 Закона «О судебном самоуправлении» исключает из состава ДК председателей и заместителей председателей Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Такое исключение разумно, поскольку оно предотвращает конфликт интересов. Лица, занимающие руководящие должности в судебной системе, могут иметь потенциальное влияние на дисциплинарные процессы, и их участие в комиссии могло бы подорвать её независимость и объективность.

Председатель ДК и его заместитель избираются на первом заседании ДК большинством голосов от правомерного состава ДК сроком на один год (статья 19 Закона Кыргызской Республики «Об органах судебного самоуправления»). Избрание председателя и его заместителя большинством голосов от правомочного состава соответствует демократическим принципам, так как позволяет избежать назначения "сверху" и способствует созданию более доверительных рабочих отношений внутри комиссии. Установленный срок полномочий в один год снижает риск злоупотребления властью и способствует регулярному обновлению руководства ДК. При этом важно заметить, что закон не запрещает право на переизбрание.

Статья 23 Закона устанавливает ключевые полномочия ДК СС в сфере дисциплинарной ответственности судей:

1) ДК СС наделена полномочиями рассматривать жалобы и заявления на судей, что по сути и есть служебная проверка доводов и фактов, изложенных в жалобах на судей. Тем самым, ДК СС действует как первичный орган в системе дисциплинарного производства.

2) По итогам служебной проверки ДК СС подготавливает и передаёт в СС следующие виды заключений:

об отказе в привлечении судьи к дисциплинарной ответственности;

о наложении дисциплинарного взыскания;

о привлечении судьи к уголовной или иной ответственности;

о временном отстранении судьи от должности;

о досрочном освобождении от должности судей в случае нарушения ими требований безупречности.

Тем самым, ДК СС не принимает окончательных решений, а лишь выносит заключения, которые передаются в СС для дальнейшего рассмотрения. Это подчёркивает её роль как вспомогательного органа, который проводит проверку и анализ фактов, но оставляет принятие финальных решений за СС. На первый взгляд такой механизм (сначала ДК, затем СС) призван обеспечивать более тщательное рассмотрение дисциплинарных дел и снижает риск субъективности или ошибок на уровне комиссии, так как её заключения могут быть проверены и дополнены СС. Проблема заключается в том, что все члены ДК одновременно являются членами СС и в этом качестве обязаны присутствовать на рассмотрении заключения и принятии решения, и даже могут составить большинство СС (9 из 15). В этой ситуации не может быть и речи об объективности СС, следовательно, порядок принятия решений СС по заключению ДК должен быть полностью пересмотрен.

Выводы

1. Дисциплинарная комиссия при Совете судей Кыргызской Республики является структурной частью СС. Дисциплинарная комиссия состоит исключительно из судей, которые являются членами Совета судей. Такой состав исключает участие представителей иных органов в процессах дисциплинарного производства. Дисциплинарная комиссия выполняет роль первичной инстанции в системе дисциплинарного производства, проводя служебные проверки по жалобам на судей. Окончательные решения о дисциплинарных мерах принимает именно Совет судей, то есть комиссия не является полностью автономной и находится под общей юрисдикцией СС. Состав ДК СС (9 судей) по отношению к численности СС (15 судей) нельзя считать сбалансированным с точки зрения объективности и независимости процесса принятия решений. Это объясняется тем, что почти две трети состава СС могут одновременно входить в ДК, что создает риск конфликта интересов и может приводить к влиянию одних и тех же лиц на предварительном и окончательном этапе дисциплинарного производства.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш, Верховному суду, Совету судей целесообразно внести изменения в статью 16 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», предусматривающий четкий механизмы разделения функций, при которых члены ДК будут исключены из процесса принятия решений по делам, по которым они выносили предварительное заключение.
2. Верховному суду, Совету судей рекомендуется рассмотреть создание независимого дисциплинарного органа, который будет полностью отделен от СС и не будет зависеть от судебной власти. Этот орган должен иметь автономный статус и обеспечивать большую степень прозрачности и независимости. В состав такого органа, кроме судей, могли бы входить представители гражданского общества и профессиональных объединений.

КП 5.3. Дисциплинарная процедура соответствует требованиям справедливой судебной процедуры

Описание

Дисциплинарная процедура должна соответствовать требованиям справедливой судебной процедуры, включая право судьи предоставить возражения и пользоваться услугами защитника, а также право на обжалование. Судьи должны привлекаться к ответственности благодаря процедурам беспристрастного принятия решений, которые защищают от произвола. При этом, применение дисциплинарных процедур и процедур увольнения судей рассматривается основными заинтересованными сторонами (НПО сектор) как беспристрастное. Окончательное решение по дисциплинарному делу должно быть мотивированным, судья имеет право его обжаловать (см. в этой связи п. 17 - 20 Основных принципов, касающихся независимости судебных органов; п. 5, 7 Европейской хартии о статусе для судей, п. 66-70. Рекомендации относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, п. 19 Магны Карты судей¹⁰⁵, Заключение КЕС об этике и ответственности судей¹⁰⁶, Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Александр Волков против Украины» от 9 января 2013 г. и др.).

¹⁰⁵ Магна Карта судей (основополагающие принципы) одобрена Консультативным советом европейских судей 17 ноября 2010 г.

¹⁰⁶ Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность от 19 ноября 2002 г. Далее – Заключение КЕС об этике и ответственности судей.

Аналогия с судебными процедурами в первую очередь связана с ключевыми стандартами справедливого суда, закреплёнными в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁰⁷.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Ключевое значение для наибольшей приближенности дисциплинарного производства к судебной процедуре имеют принципы деятельности дисциплинарных органов. В прежнем Законе «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей»¹⁰⁸ было четко закреплено, что ДК действует на основе принципов независимости, законности, объективности, справедливости, коллегиальности, непосредственности, гласности, открытости, устности разбирательства, объективности расследования, равноправия участников разбирательства. К сожалению, означенные принципы не нашли своего полного отражения в действующем законодательстве.

Действующий Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» устанавливает общие принципы судейского самоуправления, такие как независимость судебной власти, коллегиальность, единство статуса судей, гласность, самостоятельность и эффективность в решении организационных и финансовых вопросов (часть 2 статьи 2).

Вместе с тем, в законодательстве отсутствует четкое и конкретное закрепление принципа независимости самого СС и ДК СС как самостоятельных органов судейского самоуправления.

Положение о Дисциплинарной комиссии при Совете судей содержит отдельные нормы об обязанности соблюдать принципы независимости судей и невмешательства в отправление правосудия. Однако это фрагментарное регулирование не восполняет необходимость четкого законодательного закрепления принципов деятельности СС и ДК СС.

Между тем, принципы имеют ключевое значение для деятельности этих органов: именно они устанавливают стандарты, определяют организационные и процедурные аспекты их работы.

В первую очередь необходимо в самом тексте Закона «Об органах судейского самоуправления» прямо закрепить принцип независимости СС и ДК СС. Независимость должна пониматься как гарантированная свобода органов судейского самоуправления в осуществлении своих функций без какого-либо внешнего или внутреннего давления, политического вмешательства или указаний.

На практике это означает необходимость установления в законе:

- прямого запрета на любое вмешательство в деятельность СС и ДК СС;
- обязанности членов СС и ДК СС незамедлительно сообщать о попытках давления или вмешательства;
- ответственности для лиц, оказывающих давление на членов органов судейского самоуправления.

Принципы законности, объективности, состязательности и равноправия участников дисциплинарного производства отсутствуют полностью. Закон не устанавливает обязательного следования установленным процессуальным нормам, не требует от членов

¹⁰⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹⁰⁸ Закон Кыргызской Республики от 30 июля 2015 года № 210 «Об органах судейского самоуправления» // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112312/edition/1112204/ru>

ДК СС объективного и беспристрастного рассмотрения дел, не гарантирует равноправие сторон на всех этапах дисциплинарного производства. Это противоречит международным стандартам, которые требуют, чтобы дисциплинарное производство в отношении судей было максимально приближено к судебному процессу, где участники обладают равными правами на защиту и представление своей позиции.

Принцип открытости формально отражён (заседания ДК СС являются открытыми), однако механизм его реализации недостаточно проработан. Закон не устанавливает четких оснований для закрытых заседаний и не обязывает СС и ДК СС публиковать информацию о времени, месте рассмотрения дел и принятых решениях. Нет также норм, гарантирующих открытость для участия в заседаниях общественности и СМИ.

Таким образом, ключевые принципы, необходимые для обеспечения справедливости, прозрачности и независимости дисциплинарного производства, отсутствуют либо закреплены неполно. Это создает риски произвольного привлечения судей к ответственности и снижает уровень доверия к судебной системе. В законодательство необходимо внести конкретные и детальные положения о принципах законности, открытости, состязательности, объективности, равноправия участников производства и независимости.

Согласно статьи 24 Закона «Об органах судейского самоуправления» субъектами обращения в рамках дисциплинарной процедуры выступают:

- Физические и юридические лица (форма обращения - жалоба).
- Государственные органы и ОМСУ (форма обращения – представление).
- Председатели судов (форма обращения – представление).
- Генеральный прокурор обращаться в СС с представлением о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности.
- Государственные органы могут инициировать вопрос о привлечении судьи к иной ответственности, налагаемой в судебном порядке (представление).

Относительно субъектов обращения важно отметить, что закон не содержит конкретного требования, что действия или бездействие судьи должны непосредственно затрагивать интересы самого заявителя. Это позволяет подавать жалобы на действия судьи даже в тех случаях, когда заявитель не является непосредственным участником процесса. С одной стороны, такое положение расширяет возможности для контроля за деятельностью судей, но одновременно создаёт риск злоупотребления правом на обращение, когда жалобы могут подаваться не с целью защиты прав, а для оказания давления на судью.

В ряде стран, таких как Франция и Германия жалобы могут подавать только лица, непосредственно пострадавшие от действий судьи в ходе судебного разбирательства. В то же время, международные рекомендации, включая Заключение № 3 Консультативного совета европейских судей (КЕСС), подчёркивают необходимость фильтрации жалоб, особенно когда они подаются лицами, которые не пострадали непосредственно¹⁰⁹. Это помогает защитить судей от необоснованных обвинений и соответствует международным стандартам, направленным на обеспечение баланса между правом на подачу жалоб и защитой независимости судей. В этом аспекте целесообразно рассмотреть вопрос о внедрении в законодательство КР нормы, устанавливающей требование о том, что заявитель

¹⁰⁹ ENCJ: Минимальные судебные стандарты V - Дисциплинарное производство и ответственность судей, Отчет 2014-2015, стр. 25. URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/positions/2014-2015/Minimum_Standards_V_ENCJ.pdf

должен быть лицом, чьи права или интересы были непосредственно затронуты действиями судьи. Тем более, что в практике дисциплинарного производства, как показывает мониторинг, авторами жалоб являются, как правило, участники процесса.

Существует особая проблема в наделении председателей судов правом обращаться в СС с представлениями на судей. Так, согласно КЗ «О Верховном суде и местных судах»¹¹⁰ председатель Верховного суда вправе обращаться с представлением на действие (бездействие) судьи Верховного суда и местных судов (п.9.ст.25), председатель суда второй инстанции обращается с представлением на действие (бездействие) судей судов второй и первой инстанций (п.6 ст.36); председатель суда первой инстанции на судей (п.4 ст.41). Тем самым, председатели судов 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.

В связи с этим для обеспечения независимости судей целесообразно исключить полномочия председателя суда по инициированию дисциплинарного разбирательства. В случаях неоднократного нарушения судьей трудовой дисциплины либо этических норм, инициировать дисциплинарное производство могли бы органы судейского самоуправления, например, 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 соотносить свою деятельность с указаниями и распоряжениями своего начальника.

Международные стандарты не содержат подробных указаний в отношении лиц или органов, которые могут инициировать дисциплинарное разбирательство в отношении судей. В целях защиты независимости отдельных судей от вышестоящего руководства некоторые стандарты предусматривают, что председатели судов должны играть ограниченную роль в дисциплинарных вопросах. Венецианская комиссия подтвердила утверждение о том, что председатель суда должен восприниматься не в качестве надзирателя, стоящего выше других судей, а напротив должен быть *primus inter pares* (первым среди равных) и при рассмотрении легитимности полномочий по возбуждению дисциплинарного производства также важно изучить и другие компетенции председателя суда, а также то, как он назначается на эту позицию (голосованием его коллег-судей или же каким-либо законодательным или исполнительным органом)¹¹¹. То есть, в условиях, когда судьи назначаются главой

¹¹⁰ Конституционный закон Кыргызской Республики от 15 ноября 2021 года № 134 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. – URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112315/edition/1268677/ru>

¹¹¹ «Бывшая югославская Республика Македония» - Заключение о проекте закона о прекращении действия Закона о Совете по установлению фактов и возбуждению производства по установлению ответственности судей, о проекте закона о внесении изменений в закон о Судебном совете и о проекте закона о внесении изменений в проект закона о защите свидетелей, CDL-AD(2017)033, 11 декабря 2017 года, п. 27, где указывается, что наличие слишком широких полномочий у председателя суда, может нанести ущерб внутренней независимости судей, даже если эти полномочия по отдельности сами по себе не опасны. Что касается подхода к назначению, Венецианская комиссия подчеркивает, что «председатели, избранные их коллегами-судьями, представляют меньшую опасность для независимости судей, чем председатели, назначенные исполнительной или

исполнительной власти, судебная система может начать восприниматься как инструмент в руках исполнительной власти, что подрывает доверие общественности к суду и его решениям. Это также может отразиться на процессах рассмотрения дел, связанных с исполнительной властью, когда возникает реальный или предполагаемый конфликт интересов.

Согласно статьям 24-34 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», процесс дисциплинарного производства состоит следующих этапов:

1 этап - Внесение обращения. Граждане и юридические лица подают обращение в ДК СС в виде жалоб. Обращение государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц оформляется в виде представления. Обращение должно быть подано в письменной форме или через электронную почту, что облегчает доступ граждан и государственных органов к дисциплинарному производству. В случае подачи обращения через электронную почту требуется наличие электронной цифровой подписи. Закон запрещает принимать и рассматривать анонимные обращения, что способствует предотвращению необоснованных обвинений и злоупотреблений со стороны заинтересованных лиц. Обращение должно содержать необходимые реквизиты, предписанные законом (статья 24)

2 этап - Регистрация обращения и предварительное рассмотрение обращения. Обращения подаются в секретариат СС и должны быть зарегистрированы не позднее следующего рабочего дня и передаются председателю СС, который передаёт его одному из членов СС, являющемуся одновременно членом ДК СС, для проведения проверки на предмет соответствия обращения требованиям закона. СС может вернуть обращения без их рассмотрения по существу по ряду конкретных оснований, что помогает фильтровать жалобы, которые либо не соответствуют установленным требованиям, либо не относятся к компетенции СС. Эти основания включают: нарушение формальных требований, отзыв обращения заявителем, неразборчивость текста, отсутствие сведений о дисциплинарном проступке судьи, использование нецензурных или оскорбительных выражений, обжалование судебного акта, требования, выходящие за рамки полномочий СС, повторные обращения без новых доводов (статьи 24-25).

Решение о возврате обращения принимается на заседании ДК СС, что обеспечивает обоснованный характер таких решений. Кроме этого, закон требует мотивированности отказа. В случае технических недостатков обращения (например, нарушения формальных требований), заявителю предоставляется возможность устранить их и подать жалобу повторно. Если же обращение возвращается по более серьёзным основаниям (например, обжалование судебного акта или если жалоба была рассмотрена), повторное его рассмотрение не допускается. В целом, нормы о возврате обращения построены на двух принципах: фильтрация необоснованных жалоб и гарантия возможности устранения технических недостатков для повторного обращения. Это обеспечивает баланс между доступом к механизмам дисциплинарной ответственности и защитой судей от необоснованных и некачественных жалоб (статья 26).

Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» и Положение «О Дисциплинарной комиссии Совета судей» содержит пробелы относительно конкретных сроков для предварительной проверки обращения, принятия решения о возвращении

обращения, рассмотрения повторных обращений, после того как заявитель устранил недостатки. Отсутствие чётко прописанных сроков может привести к задержкам и неопределённости для заявителей, так как они не будут знать, когда ожидать ответа или решения по своему обращению. Это также создаёт почву для бюрократических проволочек и может негативно сказываться на эффективности работы ДК СС. Ранее действовавший порядок рассмотрения жалоб предусматривал 3 дня для передачи обращения, 10 рабочих дней для предварительной проверки, 3 дня для решения вопроса о принятии и 5 дней для созыва заседания ДК для решения вопроса о возврате. Тем самым, в ранее действовавшем законе были чётко прописаны сроки на каждом этапе рассмотрения обращений, что обеспечивало процессуальную определённость и избегало задержек. В текущем положении эти сроки отсутствуют, что может приводить к затягиванию процесса рассмотрения и уменьшению эффективности работы ДК.

По информации СС:

- общее количество поступивших обращений за 2023 год – 760;
- общее количество обращений, поступивших за 2024 года (9 мес.) – 448;
- общее количество представлений от председателей судов, поступивших за 2023-2024 год составляет – 4; из них от председателя Верховного суда КР – 13;
- общее количество представлений, поступивших от Генерального прокурора КР – 9¹¹².

3 этап - Принятие обращения и проведение служебного расследования. В случае отсутствия оснований для возврата обращения, оно принимается и его проверка (служебное расследование) поручается одному из членов ДК СС.

Согласно международным стандартам, на этой стадии, как только жалоба принята и передана для дальнейшего расследования, судья должен быть об этом проинформирован о том, что в его отношении начато официальное расследование, чтобы иметь возможность должным образом на нее отреагировать¹¹³. В этом аспекте анализируемое законодательство не отвечает данным требованиям.

Служебное расследование является самым важным этапом в дисциплинарном процессе в отношении судьи. Оно направлено на выяснение всех обстоятельств, связанных с действиями или бездействием судьи, которые стали основанием для обращения. Основная цель — определить, имел ли место дисциплинарный проступок и есть ли основания для привлечения судьи к ответственности.

Член ДК СС, который проводит расследование, обладает широкими полномочиями для сбора доказательств. В ходе расследования он может опросить судью и истребовать у него объяснения и иные доказательства; исследовать материалы дела, если обращение касается действий судьи при рассмотрении конкретного дела; запрашивать документы как из судебных дел, так и у других государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц; опросить свидетелей и истребовать дополнительные доказательства; в случае необходимости член комиссии может требовать устные и письменные объяснения от лица, подавшего обращение, запрашивать дополнительные доказательства; собирать любую иную информацию, которая может объяснить причины и обстоятельства,

¹¹² Информация получена из официального ответа на официальный запрос Института общественного анализа.

¹¹³ ENCJ: Минимальные судебные стандарты V - Дисциплинарное производство и ответственность судей, Отчет 2014-2015, стр. 36-37. URL: https://www.ency.eu/images/stories/pdf/positions/2014-2015/Minimum_Standards_V_ENCJ.pdf

послужившие причиной обращения (статья 27 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления»).

Вызывает вопросы использование в законе дефиниции «*служебное расследование*». Сам термин «*служебное расследование*» является устоявшимся и довольно широко применяемым в законодательстве. Так согласно Положению о порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и ОМСУ КР¹¹⁴ «*служебное расследование - внутренняя проверка, рамки которой ни по кругу лиц, ни по объему не должны выходить за рамки государственного органа или ОМСУ*». То есть служебное расследование (проверка) — это сугубо внутриведомственная проверка в отношении своих сотрудников. Учитывая, что механизм дисциплинарной ответственности судей, согласно международным стандартам, должен быть максимально приближен к судебным процедурам, уместно использовать в законе термины «*дисциплинарное производство*», «*дисциплинарное дело судьи*», «*дисциплинарное разбирательство*» и т.п.

Законодательство устанавливает, что служебное расследование должно быть завершено не позднее тридцати календарных дней с момента получения материалов членом ДК СС. Законом предусмотрено, что этот срок не включает в себя период, в течение которого судья, в отношении которого подано обращение, отсутствовал по уважительной причине. Последнее положение закона создает благоприятные условия для волокиты дисциплинарного производства, более того не совсем понятно каким образом отсутствие судьи на своем рабочем месте, может отразиться на проведении служебного расследования. Кроме того, в законе не указано какие причины отсутствия судьи будут считаться уважительными. В целом, судья может быть привлечён к дисциплинарной ответственности не позднее шести месяцев с момента регистрации обращения. При этом служебное расследование и периоды отсутствия судьи не включаются в этот срок (статья 27 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления»).

Общий срок для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности не может превышать одного года со дня совершения дисциплинарного проступка (статья 28 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления»). Эта норма кажется не вполне разумной поскольку она позволяет судьям воспользоваться «*уважительными причинами*» (болезнь, отпуск и пр.) для продления времени расследования, что может искусственно затянуть процедуру и привести к тому, что срок давности для привлечения к ответственности истечет, даже если нарушения очевидны.

Важно чётко регламентировать не только срок привлечения к ответственности, но и срок подачи обращения с момента совершения проступка. Например, можно установить, что обращения могут подаваться в течение трёх месяцев с момента, когда лицо узнало о нарушении, но не позднее одного года с момента совершения проступка. Это исключит ситуации, когда обращения подаются спустя долгое время, когда сложно собрать доказательства.

Важно также уточнить, что отсутствие судьи может продлить сроки только в случаях объективных причин (например, болезнь, отпуск, командировка), но такие причины должны

¹¹⁴ Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 29 декабря 2021 года № 356 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики» // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. – URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/158864/edition/1117594/ru>

быть чётко задокументированы и ограничены во времени. Например, нахождение в отпуске не может автоматически продлевать процесс на более чем 30 дней.

Тем самым, в действующей редакции норма может действительно создавать условия для злоупотреблений и затягивания дисциплинарного процесса. Более чёткая регламентация сроков — от момента подачи обращения до завершения расследования и вынесения решения — поможет сделать процесс более прозрачным и справедливым.

4 этап - Рассмотрение обращения на заседании ДК СС и вынесение решения. По правилам, предусмотренными статьями 29-30 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления») обращение рассматривается на заседании ДК СС открыто, что формально соответствует принципам гласности и прозрачности. Исключение делается только в случаях, когда судья ходатайствует о закрытом заседании. Закрытые заседания могут быть необходимы для защиты конфиденциальности или личных данных судьи, однако необходимость в закрытых заседаниях должна быть тщательно обоснована и ограничена случаями, когда это действительно необходимо для защиты интересов участников процесса.

Как судья, в отношении которого подано обращение, так и лицо, подавшее обращение, имеют право принимать участие в заседании, давать объяснения, знакомиться с материалами дела и заявлять ходатайства, что соответствует принципам процессуальной справедливости и обеспечивает равенство прав сторон. Неявка сторон по уважительным причинам не является препятствием для рассмотрения дела.

ДК СС в свою очередь может заслушивать других лиц, изучать документы и другие материалы, то есть имеет возможность всесторонне и объективно рассмотреть все обстоятельства дела. Важно отметить, что при обнаружении признаков преступления, дисциплинарный материал передается Генеральному прокурору, что позволяет различать дисциплинарную ответственность и уголовное преследование.

На заседании ведётся протокол, в котором фиксируется ход заседания. Протокол подписывается председателем и секретарем комиссии и приобщается к дисциплинарному материалу. Однако в современных условиях этого недостаточно для обеспечения открытости и гласности. Необходимо законодательно предусмотреть обязательную аудиозапись всех заседаний ДК СС для точного фиксирования процесса, все моменты обсуждения должны быть сохранены для анализа и обжалования при необходимости. Также следует предоставить сторонам, а также присутствующим СМИ и наблюдателям, право вести видеозапись или прямую трансляцию, при отсутствии возражения других участников заседания.

Как показал мониторинг, рассмотрение жалобы или представления начинается с представления справки членом ДК СС, проводившим служебное расследование. ДК СС заслушивает справку, изучает представленные материалы, задает вопросы члену ДК СС, проводившему служебное расследование.

В целом, стороны (субъект обращения и судья) не ограничиваются в представлении своих доводов и доказательств. Тем не менее, как указывалось выше, важно, чтобы нормы, гарантирующие состязательность и равенство сторон, были прямо и четко закреплены в законе.

К пробелам правового регулирования относятся отсутствие норм о надлежащем извещении, о праве знакомиться со всеми имеющимися в дисциплинарном деле документами и материалами служебного расследования, право выписывать любые сведения и в любом объеме, снимать копии с документов, представлять свои возражения и замечания,

ходатайствовать о приобщении документов и об опросе в заседании лиц, располагающих сведениями по рассматриваемому вопросу, заявлять об отводах.

Следует законодательно предусмотреть обязательное участие судьи, в отношении которого возбуждено дисциплинарное производство на заседании. И только в случае его отсутствия судьи без уважительных причин при надлежащем извещении или представления заявления с просьбой о рассмотрении дисциплинарного производства в его отсутствие обращение может быть рассмотрено без его участия.

Согласно части 4 статьи 29 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» заседания ДК СС проводятся открыто, за исключением случаев, когда судья, в отношении которого подано обращение, ходатайствует о рассмотрении дела в закрытом заседании. Между тем, гарантийных норм, обеспечивающих открытость и гласность процедуры, как например беспрепятственная возможность участникам заседания вести видео или аудио запись, в законе нет. Отсутствуют также и нормы, обязывающие ДК СС фиксировать ход рассмотрения дисциплинарного дела и объявление результатов ее рассмотрения техническими средствами.

5 этап - Принятие заключения. В соответствии со статьей 31 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» заключение по обращению и дисциплинарному материалу в отношении судьи принимается большинством голосов от общего числа членов ДК СС. Однако, важно отметить, законом не урегулирована ситуация равного распределения голосов. Обычно в таких случаях решение принимается на основе голоса председателя.

Решение принимается в совещательной комнате, что означает закрытость процесса обсуждения и голосования. Это стандартная практика для сохранения конфиденциальности и независимости мнений членов комиссии, и для целей сближения процедуры заседания к судебным разбирательствам, вынесение решения в совещательной комнате вполне разумно.

Любой член ДК СС, который не согласен с заключением, может изложить своё особое мнение в письменной форме с указанием мотивов, тем самым обеспечивается плюрализм мнений и объективность. Особое мнение приобщается к дисциплинарным материалам, что позволяет его учесть в дальнейшем рассмотрении дела СС или при возможном обжаловании.

Коллегиальный характер процесса и гарантируется тем, что заключение подписывается всеми членами комиссии, которые участвовали в рассмотрении обращения, включая тех, кто имеет особое мнение, тем самым учитываются все мнения, даже если они не повлияли на итоговое решение.

6 этап - Принятие решения СС. Согласно части 4 статьи 31 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» ДК СС по итогам рассмотрения вопросов о дисциплинарной ответственности судей вносит заключение в СС:

- 1) об отказе в привлечении судьи к дисциплинарной ответственности;
- 2) о наложении дисциплинарного взыскания на судью за совершение им дисциплинарного проступка;
- 3) о привлечении судьи к уголовной или иной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- 4) о временном отстранении судьи от должности;
- 5) о досрочном освобождении от должности.

Исходя из смысла закона, заключения ДК СС носят для СС рекомендательный характер, а решающую роль в принятии окончательного решения на основании заключения ДК СС играет СС. Он обладает полномочиями как по вопросам дисциплинарной ответственности судей, так и по вопросам привлечения их к уголовной ответственности.

Статьи 32–34 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» устанавливают, что СС принимает решение о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности и направлении предложения о временном отстранении судьи от должности. СС может отказать в привлечении судьи к дисциплинарной ответственности в случаях, если истёк срок для привлечения к ответственности, как указано в законе или отсутствуют основания для дисциплинарного наказания.

В решении СС по результатам рассмотрения заключения ДК СС должны быть указаны стандартные реквизиты, в том числе и обстоятельства дела, установленные служебным расследованием. Однако важно законодательно закрепить обязанность СС мотивировать свои решения.

Тем самым, ДК СС проводит служебную проверку, собирает материалы, изучает факты и делает выводы, которые предоставляются в форме заключения СС. Заключение ДК СС не является обязательным для СС, оно носит рекомендательный характер, хотя закон на это прямо не указывает. СС обладает полномочиями по принятию решения на основании материалов, предоставленных ДК СС и даже может не согласиться с заключением или изменить его на своё усмотрение, исходя из представленных доказательств и анализа обстоятельств дела. В этой связи необходимо внести изменения в закон, чётко указав, что заключение ДК СС носит рекомендательный характер, что обеспечит правовую ясность и устранил возможные противоречия.

Закон должен предусматривать механизм, при котором СС может согласиться с заключением ДК СС или отклонить его, обосновав своё решение. Это обеспечит баланс между проверкой материалов ДК СС и окончательным решением СС.

В текущем законодательстве КР наблюдается серьёзный пробел в регламентации финального этапа дисциплинарного процесса в отношении судей. В законах и локальных актах СС полностью отсутствуют нормы, регламентирующие порядок проведения заседания для принятия окончательного решения.

Отсутствие нормы о порядке проведения заседания создаёт правовую неопределённость и может привести к субъективности, затягиванию процесса, или даже произвольности при принятии решений о дисциплинарной ответственности судьи. На практике, СС руководствуется общими положениями о порядке проведения заседаний (принимает решения, если в заседании участвуют не менее чем две трети его членов, решения считаются принятыми, если за него проголосовало более половины членов СС, присутствовавших на заседании, решения принимаются в совещательной комнате и т.д.).

Однако за рамками правового регулирования остаётся решение таких важных вопросов как сроки для принятия решения после поступления заключения ДК СС (с учетом времени для изучения материалов), присутствие на заседании сторон или их представителей, их права давать пояснения, предоставлять доказательства и высказывать свои возражения, задавать вопросы, в том числе членам ДК СС, заявлять ходатайства, обязанность члена ДК СС, проводившего служебное расследование либо председателя ДК СС представить выводы, а также рекомендации, которые содержатся в заключении.

Основная проблема заключается в том, что члены ДК СС одновременно являются членами СС, а значит, участвуют в заседании и принимают решение, основанное на заключении, которое они сами подготовили. Это создает конфликт интересов и может поставить под сомнение справедливость принятого решения. Когда те же самые лица, которые проводят проверку дисциплинарного проступка, участвуют в окончательном решении, возникает риск предвзятости и недостаточной объективности. Очевидно, что могут быть заинтересованы в подтверждении собственных выводов, сделанных в ходе проведения служебного расследования и вынесения заключения, что ставит под сомнение справедливость процесса в целом.

Проблема усиливается при ситуации, если члены ДК составят большинство СС при принятии итогового решения по дисциплинарному производству из-за отсутствия других членов СС. В такой ситуации члены ДК могут фактически доминировать, что изначально может предопределить исход дела. Это противоречит принципу объективности, так как решение в таких случаях будет приниматься на основании мнения тех же лиц, которые участвовали в предварительном расследовании.

Международные стандарты в целях исключения подобного конфликта интересов рекомендуют разделение функций между органами, проводящими проверку, и органами, принимающими окончательное решение. Это гарантирует, что разные лица будут рассматривать дело на разных этапах, что повышает объективность и справедливость процедуры. Согласно Киевским рекомендациям, независимый орган, инициирующий расследование в отношении судьи, должен быть отделен от независимого органа, который будет принимать окончательное решение по этому вопросу в целях обеспечения его независимости¹¹⁵. Венецианская комиссия придерживается аналогичной позиции, при этом отмечает, что нет необходимости создавать отдельный институт для этой цели. Вместо этого достаточно обеспечить, чтобы участники, привлекавшиеся на начальном этапе дисциплинарного производства в качестве «обвинителей» или «следователей», не принимали участия при рассмотрении дисциплинарных дел в качестве «судей».¹¹⁶ В деле Каменос против Кипра ЕСПЧ установил, что поскольку один и тот же орган или, по крайней мере, одни и те же судьи выдвигали обвинения против судьи, проводили дисциплинарное производство и в конечном итоге приняли решение отстранить судью от должности, беспристрастность дисциплинарного органа пришлось поставить под вопрос, что привело к нарушению статьи 6 ЕКПЧ.¹¹⁷ Данный принцип отражен в законодательстве некоторых стран, согласно которому членам дисциплинарных комитетов или лицам, которые иным образом были назначены для проведения расследования в отношении судьи, запрещается принимать участие при рассмотрении дела после того, как оно было передано в дисциплинарный орган.

Еще одна важная проблема заключается в том, что закон не предусматривает возможности обжалования решений или действий ДК СС в СС. Но даже если формально будет существовать возможность обжалования действий ДК, практически это может не иметь смысла, так как большинство членов СС являются одновременно членами ДК СС, что делает кворум зависимым от их участия.

¹¹⁵ см. Киевские рекомендации, п. 9.

¹¹⁶ Заключение Венецианской комиссии о законах о дисциплинарной ответственности и оценке судей бывшей Югославской Республики Македонии, CDL-AD(2015)042, 21 декабря 2015 г., п. 78. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)042-e)

¹¹⁷ ЕСПЧ, Каменос против Кипра, жалоба № 147/07, решение от 31 октября 2017 года, п.п 102-110. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178752>

Согласно части 4 статьи 36 31 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», если СС, по итогам дисциплинарного производства, принимает решение о досрочном освобождении судьи местного суда, Президенту направляется соответствующее представление.

В отношении судей Верховного суда СС предлагает Президенту внести кандидатуры судей в ЖК, для освобождения их от должности требуется две трети голосов от общего числа депутатов.

Несмотря на многочисленные конституционные реформы, в том числе изменения, касающиеся судебной системы, процедура многоступенчатого освобождения судей от должности с участием СС, Президента и ЖК остаётся неизменной. Тогда как Венецианская комиссия неоднократно рекомендовала пересмотреть данный механизм. *«...решение о досрочном освобождении судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда принимается ЖК по представлению Президента, основанному на решении СС о досрочном освобождении судьи от занимаемой должности. Как следствие, возникает ряд вопросов в связи с гарантией независимости судей. Во-первых, участие политических органов в производстве, относящемся к статусу судей, включая их досрочное освобождение, создает риск политического влияния или вмешательства, тем самым, угрожая независимости судей. Во-вторых, неясно, насколько решение СС является обязательным для Президента и ЖК. Во время встреч в Бишкеке отмечалось, что на практике Президент и ЖК всегда следуют рекомендациям/решениям СС. Однако ни Конституция, ни проект изменений не содержат отдельного требования в связи этим аспектом. Следовательно, нельзя исключить ситуацию, при которой Президент и/или ЖК не последуют рекомендации/решению СС, что подорвет авторитет и независимость этого органа. Кроме того, даже если бы в Конституционном законе было прямо сказано, что решение СС является обязательным для Президента и ЖК, неясно, каким образом две трети от общего числа депутатов ЖК должны были бы выполнять рекомендации/решение СС»¹¹⁸.*

Хотя международные стандарты не одобряют участие политических органов в дисциплинарном производстве, в определенном смысле и в отдельных ситуациях подобный механизм напротив может способствовать обеспечению независимости судей, так как помогает сдерживать ветви власти при влиянии на судей. Например, участие Президента, ЖК, и СС в процессе освобождения судей от должности помогает распределить ответственность и предотвратить возможные злоупотребления со стороны одного из них. В случае, когда каждый из них оценивает законность процедуры и соразмерность санкций риск политического давления значительно снижается. Например, решение СС подлежит дальнейшей оценке Президентом, а для судей высших инстанций ещё и ЖК. Это даёт дополнительные гарантии для судьи и помогает избежать произвольных решений.

С другой стороны, многоступенчатая система может потенциально ограничивать независимость судей, если она используется в политических целях. Политическое влияние Президента или парламента может повлиять на принятие СС решения об освобождении судьи, особенно если эти органы заинтересованы в исходе определённых дел.

¹¹⁸ Заключение Венецианской комиссии № 770 / 2014 Заключение БДИПЧ ОБСЕ № JUD-KYRG/248/2014 Совместное заключение по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике, принято Венецианской Комиссией на 99-ой пленарной сессии (Венеция, 13-14 июня 2014 г.) п.100. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/121132.pdf>

Согласно статьи 35 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», а также части 7 статьи 31 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей» в случае нарушения порядка привлечения судьи к дисциплинарной ответственности в виде досрочного освобождения судьи от занимаемой должности решение СС может быть обжаловано в суд. Не подлежат обжалованию в суд решение СС о применении к судье других видов дисциплинарного взыскания, а также решение ЖК, Президента о досрочном освобождении судьи Конституционного суда, Верховного суда и местного суда.

Анализ положения о возможности обжалования решений СС и других органов о дисциплинарной ответственности судей в Кыргызстане требует оценки нескольких ключевых аспектов, связанных с правами судей и принципами независимости судебной власти. Право на обжалование является важным элементом обеспечения независимости и защиты прав судей. Возможность оспорить решение в суде позволяет обеспечить судебный контроль за действиями саморегулирующего органа, что может служить сдерживающим фактором против возможных злоупотреблений. Вместе с тем ограничение права на обжалование решений СС в отношении других видов дисциплинарных взысканий (например, выговора, замечания) представляют определенный риск для независимости судей. Во-первых, такое положение является нарушением абсолютного конституционного права на судебную защиту. Во-вторых, нельзя исключать, что решения о дисциплинарных взысканиях могут приниматься под внешним политическим и внутренним административным давлением, и использоваться как инструмент для контроля за судьями. Тем самым, ограничение права на обжалование дисциплинарных взысканий, может существенно подорвать независимость судебной власти, создавая возможности для произвола, политического давления, дискриминации и несправедливых наказаний.

Исключение возможности обжалования решений ЖК и Президента относительно досрочного освобождения судей может быть уместным только в случае, если их участие в процессе освобождения судьи носит формальный характер. Вместе с тем законодательство КР не ограничивает участие Президента и ЖК в процессе досрочного освобождения судьи формальной ролью. Более того, досрочное освобождение судей от занимаемой должности должно осуществляться с соблюдением законодательно установленных процедур. Например, согласно Закону «О Регламенте ЖК КР»¹¹⁹, представление Президента о досрочном освобождении судьи Верховного суда, предварительно рассматривается в профильном комитете с обязательным участием судьи, судья также вправе участвовать и в заседании ЖК при рассмотрении вопроса о его освобождении. 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.

Выводы

1. Политические органы, такие как Президент и ЖК, играют решающую роль в вопросе досрочного освобождения судей, что создает значительные угрозы для независимости судебной власти. Такое положение создает риски политического давления и вмешательства в судейскую деятельность, что подрывает доверие к судебной системе и нарушает принцип разделения властей.

¹¹⁹ Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2022 года № 106 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112437/edition/24056/ru>

2. Существенным недостатком действующего законодательства относительно дисциплинарной ответственности судей является недостаточная разработанность принципа независимости и отсутствие таких принципов, как объективность, гласность, равноправие и состязательность. Отсутствие законодательного закрепления принципов, регулирующих дисциплинарное производство, не соответствует требованиям справедливой судебной процедуры.

3. Порядок рассмотрения дисциплинарных материалов в ДК СС предусматривает широкий круг субъектов, имеющих право обращаться с жалобами и представлениями в отношении действий судей. Такой подход расширяет возможности контроля за их деятельностью, но одновременно создает риски злоупотребления правом на подачу жалоб, поскольку отсутствует требование о том, что интересы заявителя должны быть непосредственно затронуты действиями судьи.

4. Наделение председателей судов правом инициировать дисциплинарные разбирательства создает риск давления на судей и ставит под угрозу их независимость. Особенно уязвимыми оказываются судьи нижестоящих судов, поскольку они подвержены риску инициирования дисциплинарного производства еще и со стороны председателей судов вышестоящих инстанций. Такая система может привести к зависимости судей от указаний их руководителей, что противоречит принципам независимости и справедливости судебной власти.

5. Лишение судей права обжаловать решения СС о применении мер дисциплинарных взысканий (кроме досрочного освобождения от должности) нарушает их конституционное право на судебную защиту и создает угрозу независимости судебной власти, поскольку такие решения могут быть подвержены внешнему политическому давлению или использованы для контроля за поведением судей.

Рекомендации

1. Видится важным Жогорку Кенеш, Верховному суду, Президенту рассмотреть вопрос участия политических органов (Президента и ЖК) в процессе досрочного освобождения судей, обеспечив, чтобы их роль сводилась к формальному утверждению решения, принятого независимым судебным органом.

2. Жогорку Кенеш, Верховному суду, Совету судей целесообразно 1) в Законе «Об органах судейского самоуправления»: а) четко закрепить ключевые принципы — независимость, законность, гласность, объективность, коллегиальность. Эти принципы должны быть не просто перечислены, но и содержательно раскрыты. Также следует предусмотреть нормы, запрещающие любое вмешательство в деятельность СС и ДК СС. б) установить четкие сроки для каждого этапа дисциплинарного производства для исключения волокиты и намеренного затягивания процедуры. в) внести изменения и дополнения, обеспечивающие процессуальные права для участников дисциплинарного дела (обязательное письменное уведомление о начале служебного расследования, право с на ознакомление со всеми материалами дисциплинарного производства; право на участие в заседании дисциплинарных органов и на представление своей позиции, в том числе с помощью представителя). г) Внести изменения и дополнения по ограничению круга лиц, имеющих право подачи жалоб (участники судебного процесса; лица, чьи права или законные интересы непосредственно затронуты действиями судьи; органы, уполномоченные законом (например, уполномоченный по правам человека). д) Внести изменения предусматривающие обязательность публикации решений по дисциплинарным делам (с соблюдением требований о защите личной информации) и четко определить основания и

процедуру проведения закрытых заседаний, с обязательным составлением мотивированного определения о закрытии заседания.

2) В конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей» внести изменения, предусматривающие возможность обжалования всех дисциплинарных решений Совета судей, а не только решений о досрочном освобождении, также обеспечить судьям право на судебное обжалование решений Жогорку Кенеша и Президента об освобождении судьи.

КП 5.4. Дисциплинарные санкции в отношении судей пропорциональны

Описание

К судьям обычно применяются пропорциональные и сдерживающие дисциплинарные санкции. Что касается иммунитетов от гражданской, уголовной, административной ответственности, то международные стандарты ограничивают сферу их возможного применения только в отношении выполнения им судейских функций: «Кроме случаев, когда это связано с выполнением судьей судейских функций, он может быть привлечен к ответственности согласно с гражданским, уголовным или административным правом, как и все другие граждане» (п. 71 **Рекомендации относительно судей: независимость, эффективность и обязанности**)¹²⁰; «Судьи несут уголовную ответственность в соответствии с общим законом за уголовные нарушения, совершенные за пределами судейской должности. Уголовная ответственность не возлагается на судей за непреднамеренные ошибки в исполнении своих функций» (п. 20 **Мagna Carta судей**)¹²¹. Фактически уголовное или административное наказание за судебные решения (в том числе за неправильные решения или судебную ошибку), должно отсутствовать в стране либо такие санкции не должны использоваться на практике. Конституция и законы не должны предусматривать слишком широкий иммунитет для судей от уголовной и административной ответственности, который выходит за рамки их профессиональной деятельности. Но в то же время она не должна предусматривать снятие иммунитета по решению политических органов. Несостоятельным с точки зрения независимости судебной системы от прокуратуры будет являться, например, и положение о том, что специальные оперативно-розыскные мероприятия в отношении судьи могут быть проведены только с санкции прокурора. Это может привести не только к нарушению личных прав судьи, но и к нарушению тайны совещательной комнаты, а также к получению информации, которая может быть использована для давления на судью. Целесообразно чтобы сфера возможного применения иммунитета была ограничена только в отношении выполнения судейских функций. Полномочие по лишению судей иммунитета должно быть возложено на независимый судейский орган (Совет судей), а не на политические органы. Полномочие санкционировать оперативно-розыскные мероприятия по отношению к судье – должны принадлежать суду, а не прокуратуре.

Статус в Кыргызстане и вызовы

КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» определяет следующие виды мер дисциплинарного взыскания (ч. 4 ст. 31):

- 1) предупреждение - налагается на судью в форме устного порицания действий (бездействия) судьи, срок действия предупреждения составляет 6 месяцев;

¹²⁰ Совет Европы, Комитет Министров. Рекомендация CM/Rec(2010)12 относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, принята Комитетом Министров 17 ноября 2010 года на 1098-м заседании представителей министров, пункт 71. URL: <https://rm.coe.int/16807096c1>

¹²¹ Всемирная хартия судей (Magna Carta of Judges), принята Постоянной комиссией Европейской ассоциации судей 17 ноября 2010 года, пункт 20. URL: <https://www.coe.int/en/web/ccje/magna-carda-of-judges>

- 2) замечание - в форме письменного порицания действий (бездействия) судьи, срок - 9 месяцев;
- 3) выговор – как и замечание письменно, срок- 12 месяцев;
- 4) досрочное освобождение судьи от занимаемой должности - может налагаться на судью в исключительных случаях как крайняя мера дисциплинарного взыскания за нарушение судьей требований безупречности.

Положительно, что закон требует, чтобы за каждый дисциплинарный проступок налагалось лишь одно дисциплинарное взыскание с учетом характера дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствий его совершения, формы вины, личности судьи, совершившего дисциплинарный проступок, и степени нарушения действиями (бездействием) судьи прав, свобод и законных интересов физических (юридических) лиц.

Вместе с тем Закон не содержит квалифицирующих те или иные действия судьи норм и соответствующие им дифференцированные меры дисциплинарного взыскания. Сам по себе более широкий перечень видов дисциплинарных санкций без понятной их дифференциации может повлечь такие негативные последствия как отсутствие единообразной практики в деятельности ДК СС.

Для наглядности дисциплинарное взыскание в виде предупреждения или замечания должно налагаться при малозначительности совершенного им дисциплинарного проступка. В частности, малозначительным может быть признан дисциплинарный проступок, последствия которого не повлекли существенного нарушения прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций (например, нарушенные права гражданина или организации были восстановлены либо возможность их восстановления не утрачена и т. д.). Отсутствие таких критериев создает неблагоприятные условия для произвольного усмотрения и субъективности членов ДК СС при принятии решения.

Особого внимания заслуживает такая мера дисциплинарного взыскания как досрочное освобождение судьи от должности. Очевидно, что этот вид дисциплинарного взыскания должен налагаться на судью в исключительных случаях как за неоднократные нарушения, допущенные им в результате недобросовестного исполнения функции по отправлению правосудия, когда исчерпаны все иные средства воздействия, направленные на предупреждение дальнейших нарушений с его стороны, и принятые к нему меры не дают оснований рассчитывать на добросовестное и профессиональное выполнение им обязанностей судьи в будущем, так и за совершенное однократное грубое нарушение при исполнении им служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, которое дискредитирует судебную власть, причиняет ущерб репутации судьи и несовместимо с его статусом судьи.

Однако конституционный Закон «О статусе судей» по-прежнему не дает четких критериев для применения дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи. Безусловно, что все возможные жизненные ситуации закон не способен и не должен описывать, но было бы уместно дать ориентиры, в каких случаях судья не может продолжать работать в своей должности, одна лишь оговорка о том, что досрочное прекращение полномочий может применяться в исключительных случаях, не гарантирует судьям защиты от произвольного увольнения.

Следовательно, в целях обеспечения эффективного и дифференцированного применения мер дисциплинарной ответственности необходимо ввести нормативные критерии разграничения дисциплинарных проступков (как например, обычные, грубые, систематические и т.д.) в привязке к конкретным мерам дисциплинарного взыскания. Кроме

того, по рекомендации Венецианской комиссии «формулировку закона можно усовершенствовать, отдельно упомянув в ней принцип соразмерности, например, четко указав, что меры дисциплинарного взыскания должны быть соразмерны серьезности совершенного дисциплинарного проступка» (п.66)¹²².

Выводы

1. В КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» отсутствуют нормы, квалифицирующие проступки судей по степени тяжести (например, малозначительные, грубые, систематические нарушения). Это приводит к тому, что дисциплинарные меры, такие как предупреждение, замечание, выговор или досрочное освобождение от должности, могут применяться без должной связи с тяжестью проступка, что создает риск несоразмерных санкций. Из-за отсутствия четких критериев различия между дисциплинарными проступками, решения ДК СС могут быть непоследовательными. Аналогичные нарушения могут повлечь за собой разные меры ответственности, что ставит под угрозу принцип равенства перед законом и единообразие правоприменительной практики. Закон не предоставляет ясных ориентиров для применения меры досрочного освобождения судьи от должности. Хотя отмечено, что эта мера должна применяться только в исключительных случаях, такие случаи четко не определены. Это создает риск несправедливого увольнения судей, что в целом является серьезной угрозой для независимости судебной власти.

Рекомендации

1. Жогорку Кенеш, Верховному суду необходимо внести следующие изменения/дополнения в Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики»: 1) установить нормативные критерии для разграничения дисциплинарных проступков (например, малозначительные, грубые, систематические) с привязкой к конкретным мерам дисциплинарного взыскания, что позволит обеспечить соразмерность наказаний и исключит риск субъективного правоприменения. 2) включить принцип соразмерности. Меры дисциплинарного взыскания должны быть пропорциональны тяжести совершенного проступка, что гарантирует справедливость и обоснованность решений Дисциплинарной комиссии. 3) установить более четкие ориентиры для применения меры досрочного освобождения судьи от должности, чтобы избежать произвольных увольнений. Следует определить, в каких случаях нарушение судьи является настолько серьезным, что несовместимо с его дальнейшим пребыванием на должности.

КП 5.5. Решения по увольнению судей, а также по результатам дисциплинарных практик носят открытый характер (смотреть показатель 3.3., где освещается прозрачность Совета судей и Дисциплинарной комиссии)

Описание

Дисциплинарная практика должна быть открытой для общества (рассмотрение дисциплинарных дел по существу, по общему правилу, должны носить публичный характер, так же, как и дисциплинарные решения).

Статус в Кыргызстане и вызовы

¹²² Заключение Венецианской комиссии № 770 / 2014 Заключение БДИПЧ ОБСЕ № JUD-KYRG/248/2014. Совместное заключение по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике, принято Венецианской Комиссией на 99-ой пленарной сессии (Венеция, 13-14 июня 2014 г.) п.100. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/121132.pdf>

Статья 2 Закона КР «Об органах судейского самоуправления» устанавливает общие принципы судейского самоуправления, среди которых упоминается принцип гласности. В положениях закона, регулирующих статус и деятельность СС, ДК СС принцип гласности отдельно не выделен. Регламент СС¹²³ устанавливает принцип гласности. Анализ положений закона, Регламента и Положений о комиссиях¹²⁴ показывает, что принцип гласности имеет лишь формальное закрепление и фактически не обеспечивается надлежащим образом. Ни в одном из документов нет норм, обязывающих СС и его структуры строго соблюдать требования гласности и прозрачности. Принцип гласности требует, чтобы решения СС, особенно касающиеся серьезных обвинений против судей, были максимально открытыми для общественности. Деперсонификацию судей в пресс-релизах можно оправдать защитой их личных данных и минимизацией возможного общественного давления до окончания расследования. Однако, для обоснованности деперсонификации и применимости на постоянной основе, такое требование должно быть закреплено в законе. В статье 29 Закона КР «Об органах судейского самоуправления» указано, что заседания ДК СС проводятся открыто, если только сам судья не ходатайствует о проведении закрытого заседания. Практика показала, что судьи не заинтересованы в открытости рассмотрения жалобы на них, и без всяких веских оснований ходатайствуют о его закрытости. Как правило ДК СС без изучения и обсуждения доводов судьи, удовлетворяет его ходатайство и тем самым блокирует возможность наблюдения за процессом. Обзор веб-сайта СС показал, что полностью отсутствуют 1) полные тексты решений дисциплинарного органа, 2) годовые и квартальные отчеты, включая статистические данные по количеству вынесенных решений и дисциплинарных мер. Выводы 1. Закон и Регламент СС не требуют публикации решений СС, касающихся дисциплинарных мер. На официальном сайте СС отсутствует информация, которая могла бы показать результаты дисциплинарных разбирательств, что значительно ограничивает возможности общественного контроля. Рекомендации 1. Необходимо дополнить Закон КР «Об органах судейского самоуправления» нормами, которые обязывают СС публиковать решения по дисциплинарной практике. Итоговое решение, содержащее ключевые выводы, должно быть опубликовано с соблюдением конфиденциальности персональных данных независимо от того, носило ли рассмотрение дисциплинарных материалов закрытый или открытый характер.	КП 5.6. Привлечение судьи к уголовной ответственности за правонарушение осуществляется по представлению Генерального прокурора и рассматривается на заседании СС Описание
---	---

¹²³ Регламент Совета судей Кыргызской Республики. Утвержден XII очередным съездом судей Кыргызской Республики от 4 марта 2022 года. URL: <https://otbor.sot.kg/page/reglament-soveta-po-otboru-sudej-kyrgyzskoj-respubliki>

¹²⁴ Положение о Дисциплинарной комиссии Совета судей Кыргызской Республики. Утвержден Решением Совета судей Кыргызской Республики от 15 апреля 2022 года. URL: <https://kenesh.sot.kg/post/polozhenie-distiplinarnoj-komissii>. Положение о Бюджетной комиссии Совета судей. Утверждено Решением Совета судей Кыргызской Республики от 1 апреля 2022 года.

Если судебной властью злоупотребляют и неправомерно используют, она не может служить своей цели. Судьи, которые при исполнении своих функций совершают преступления, в частности коррупционные, не могут претендовать на иммунитет от уголовного преследования. Более того, функциональный иммунитет не исключает уголовного преследования в случаях, не связанных с вынесением решения, поскольку уголовные преступления могут быть совершены кем угодно, включая судей Конституционного суда.

Тем не менее, статус судьи предполагает иммунитет. Венецианская комиссия часто выражала мнение, что судьи должны обладать только функциональным иммунитетом, т.е. иммунитетом за действия, совершенные в ходе выполнения своих судебных функций, или таким иммунитетом, который может быть необходим для защиты независимости судебной власти от угрозы неправомерного ареста: *"...судьи должны пользоваться только функциональным иммунитетом, то есть иммунитетом от судебного преследования только за законные действия, совершенные при выполнении своих функций"*. В этой связи представляется очевидным, что пассивная коррупция, торговля влиянием, взяточничество и подобные правонарушения не могут рассматриваться как действия, совершенные при законном осуществлении судебных "функций". Если нет явных признаков ложного обвинения, выдвинутого против судьи прокурором, действия судьи не должны быть выведены из-под контроля независимого суда. Если есть разумные основания полагать, что судья виновен в совершении уголовного преступления, он/она не должны иметь право на иммунитет.

В большинстве стран для возбуждения уголовного дела против судьи прокурор (чаще – Генеральный прокурор) должен обратиться в Высший совет юстиции, или аналогичный орган, с ходатайством о снятии иммунитета с судьи. Желательно, чтобы процедура и критерии, когда это делать, были прописаны в законе. Если нет явных признаков ложного обвинения, выдвинутого против судьи, иммунитет должен быть снят. Решение по уголовному делу должно быть оставлено на усмотрение независимого суда.

В одном из выводов Венецианской комиссии¹²⁵ предполагается, что теоретически прокурор может возбудить дело без согласия Высшего совета юстиции или аналогичного органа, просто не обвиняя соответствующего судью и оставляя его - добровольно - в статусе подозреваемого или свидетеля. Статус свидетеля не дает лицу тех же гарантий, что и статус подозреваемого или обвиняемого.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Часть 2 ст. 95 Конституции КР гарантирует судье право неприкосновенности. Норма указывает, что судья не может быть задержан или заключен под стражу, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления. Установление таких норм на конституционном уровне связано с риском давления на судебскую деятельность и такие формы давления могут принимать различные формы, включая намеренное использование государством инструментов уголовного преследования для воздействия на судью.

¹²⁵ Opinion no. 698 / 2012. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). AMICUS CURIAE BRIEF ON THE IMMUNITY OF JUDGES FOR THE CONSTITUTIONAL COURT OF MOLDOVA. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)008-e)

Глава 6 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» регламентирует вопросы привлечения судей к различным видам ответственности, в том числе, к уголовной. В частности, процедуры привлечения судей к уголовной ответственности установлены ст. 32, в которой предусмотрен особый порядок уголовного судопроизводства в отношении судьи:

- Решение о возбуждении уголовного дела в отношении судьи принимается Генеральным прокурором КР.
- Для получения согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности при наличии достаточных оснований после регистрации в Едином реестре преступлений Генеральный прокурор вносит в СС представление о получении согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности, в котором указываются обстоятельства уголовного дела и статья уголовного закона, по которой судья подозревается.
- В случае изменения квалификации состава преступления или иного правонарушения в ходе расследования их, которое может повлечь ухудшение положения судьи, привлечение судьи к ответственности допускается в порядке, установленном настоящей статьей.
- СС отказывает в удовлетворении представления о даче согласия на привлечение судьи к уголовной или иной ответственности, налагаемой в судебном порядке, если доводы в представлении основаны на позиции, занимаемой судьей при осуществлении им судебных полномочий.
- Не допускается повторное внесение представления о даче согласия на привлечение судьи к уголовной или иной ответственности, налагаемой в судебном порядке, по тем же основаниям в случае принятия СС решения об отказе в даче такого согласия.
- Решение СС о даче согласия на привлечение судьи к уголовной или иной ответственности, налагаемой в судебном порядке, обжалованию не подлежит.

В случае, если СС дает согласие Генеральному прокурору, то вслед за этим он должен направить предложение Президенту о временном отстранении судьи от должности. В случае судьи Верховного суда Президент вносит представление ЖК, а судьи местного суда принимает решением сам¹²⁶.

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 43 КЗ «О прокуратуре КР»¹²⁷, п. 4 ч. 1 ст. 495 Уголовно-процессуального кодекса¹²⁸ (УПК КР) решение о возбуждении уголовного дела в отношении судьи может быть принято только Генеральным прокурором. Тем самым, с одной стороны подтверждается особый статус судей, с другой стороны обуславливает высокую степень ответственности при принятии такого решения. Генеральный прокурор, как руководитель

¹²⁶ В этой ситуации уместно заметить, что неизвестно как будет разрешена ситуация, если депутаты не поддержат предложение Совета судей и Президента.

¹²⁷ Конституционный Закон Кыргызской Республики от 10 сентября 2021 года № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» (В редакции конституционных Законов Кыргызской Республики от 21 июля 2023 года № 145, 26 июля 2023 года № 148, 29 декабря 2023 года № 215). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112293/edition/1380/ru>

¹²⁸ Уголовно-Процессуальный Кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 129 (Введен в действие Законом Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 126) (В редакции Законов Кыргызской Республики от 18 января 2022 года № 4, 15 февраля 2023 года № 28, 30 марта 2023 года № 75, 12 июня 2023 года № 118, 22 июня 2023 года № 122, 26 июля 2023 года № 149, 2 августа 2023 года № 151, 10 октября 2023 года № 186, 22 декабря 2023 года № 209, 22 января 2024 года № 24, 16 февраля 2024 года № 49, 16 февраля 2024 года № 50, 2 апреля 2024 года № 73, 3 апреля 2024 года № 75, 16 мая 2024 года № 86, 3 июля 2024 года № 112, 22 июля 2024 года № 133, 23 июля 2024 года № 136, 5 августа 2024 года № 160, 19 ноября 2024 года № 182, 19 ноября 2024 года № 183, 22 ноября 2024 года № 186, 12 февраля 2025 года № 37, 19 февраля 2025 года № 40, 19 февраля 2025 года № 42, 14 марта 2025 года № 56, 19 мая 2025 года № 96). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/3-37/edition/2086/ru>

независимого надзорного органа, выступает гарантом объективности и непредвзятости следствия.

УПК КР содержит специальную главу (56), которая содержит особенности уголовного судопроизводства в отношении отдельных категорий лиц. Судьи, как действующие, так и экс-судьи¹²⁹, относятся к категории лиц, к которым применяется особый порядок уголовного судопроизводства (ст. 494).

Согласно п.4 ч.1 ст.495 УПК КР в отношении судьи, в том числе экс-судьи решение о возбуждении уголовного дела принимает Генеральный прокурор. Далее, согласно ст. 496 УПК принимается решения о привлечении в качестве обвиняемого, для этого следователь вносит Генеральному прокурору ходатайство, а последний в свою очередь, рассмотрев ходатайство и материалы уголовного дела, при наличии достаточных доказательств в совершении преступления, вносит представление в СС о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности. При отсутствии достаточных доказательств прокурор возвращает уголовное дело следователю для проведения дальнейшего расследования.

Согласно ст. 498 УПК КР судья не может быть задержан по подозрению в совершении преступления и подвергнут личному обыску, кроме случаев, когда он были застигнут на месте совершения преступления. Если судья, задержан по подозрению в совершении преступления и принудительно доставлен в любой правоохранительный орган, если его личность не могла быть известна в момент задержания, после установления личности подлежит незамедлительному освобождению, кроме случаев, когда он были застигнут на месте совершения преступления.

Анализ главы 56 УПК показывает, что до стадии предъявления обвинения в отношении судьи действует общий порядок проведения доследственной проверки и следствия. Например, на стадии доследственной проверки судья может быть допрошен в качестве свидетеля, могут проводиться экспертизы, осуществляться оперативная проверка, то есть следователь и органы ОРД могут применять в отношении судьи все способы и средства в целях обнаружения доказательств, достаточных для возбуждения уголовного дела. Единственное исключение из общего порядка на этой стадии заключается в том, что следователь должен просить Генерального прокурора о возбуждении уголовного дела в отношении судьи.

После возбуждения уголовного дела, на стадии следствия, с санкции следственного судьи могут производиться конспиративные специальные следственные действия (прослушивание переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и абонентскими устройствами; снятие информации с компьютеров, серверов и др.; аудио-, видеоконтроль лица или места; наблюдение за лицом или местом; проникновение и обследование нежилого помещения или иного владения лица и т.п. Тем самым до предъявления обвинения судья оказывается весьма в уязвимом положении.

Тем самым, в Кыргызстане до предъявления обвинения в отношении судей могут проводиться оперативные и следственные мероприятия, в том числе негласные (наблюдение, прослушка), которые санкционируются следственными судьями на общих основаниях, без дополнительных гарантий, что ставит судей в уязвимое положение.

Выводы

¹²⁹ Ранее судьям в отставке присваивался почетный титул «экс-судья». В действующем законодательстве о статусе судей используется термин «судья в отставке», термин «экс-судья» это обиходное понятие и соответственно не должен использоваться в НПА и официальных документах.

1. Согласно законодательству КР судьи обладают иммунитетом, который защищает их от произвольного привлечения к уголовной ответственности. Возбуждение уголовного дела в отношении судьи осуществляется по решению Генерального прокурора КР. Для предъявления обвинения Генеральный прокурор должен получить согласие СС.
2. До стадии предъявления обвинения в отношении судьи могут проводиться досудебная проверка, оперативные и негласные специальные следственные действия. Эти меры применяются на общих основаниях, без дополнительных гарантий, что делает судей уязвимыми на ранних этапах расследования. Это вызывает опасения с точки зрения защиты независимости судей от давления со стороны правоохранительных органов.

Рекомендации

1. В целях защиты независимости судей следует рассмотреть введение дополнительных процессуальных гарантий на стадии досудебного производства в отношении судей, таких как обязательное согласование специальных следственных действий с СС или Генеральным прокурором.
2. Рекомендуются, чтобы окончательное решение о временном отстранении судьи от должности при получении согласия о привлечении его к уголовной ответственности, принималось исключительно СС, без вмешательства Президента и ЖК, как того требуют международные стандарты независимости судебной власти.
3. Жогорку Кенеш целесообразно внести следующие дополнения в КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики»: 1) следует пересмотреть законодательство в части процедуры проверки представления Генерального прокурора, в частности предусмотреть нормы об обязательном выяснении всех обстоятельств дела, что предотвращает возможное предвзятое или поспешное принятие решения. При этом четко указать в законе, что ДК СС не вправе предрешать вопросы, которые могут стать предметом судебного рассмотрения. 2) В случае отказа СС о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности, обязать СС мотивировать свое решение для исключения подозрений в покровительстве, корпоративизме или иной заинтересованности. Мотивированное решение позволяет понять, что решение принято на основе объективных и юридически обоснованных факторов.

4. Роль и статус председателей судов

Индикатор 6. Председатели судов не влияют на независимость судей

КП 6.1. Председатели судов назначаются, избираются самими судьями

Описание

Назначение судьи на должность в суде, в который он назначен, является функцией внутренней администрации, которая должна осуществляться судебной системой. Если такое назначение не осуществляет суд, существует опасность эрозии судейской независимости от вмешательства извне. Очень важно, чтобы суд не назначал на внутреннюю должность в результате какой-либо предвзятости или предубеждения, или в ответ на внешнее давление. Целью этих комментариев не является исключить существующую в некоторых странах практику назначения на должность в суде Высшим судебным советом или аналогичным органом (п. 2.16 *Монреальской декларации*).

Киевские рекомендации указывают: «15. Председатели судов должны назначаться на определенный срок с возможностью продления их полномочий не более одного раза. В случае, если назначение производится исполнительной властью, то срок полномочий должен быть кратким и без возможности повторного назначения. 16. Процедура отбора председателей судов должна быть прозрачной. Объявления о вакансиях председателей судов должны быть опубликованы. Все судьи, имеющие соответствующий стаж и опыт, должны иметь возможность подать свои заявки. Компетентный орган по отбору может проводить собеседование с кандидатами. Одним из вариантов может быть избрание членами конкретного суда своего председателя. В случае назначения, осуществляемого исполнительной властью, у совещательного органа, например, судебного совета или квалификационной комиссии ... должны быть полномочия делать рекомендации с учетом мнения самих судей, и эти рекомендации могут быть отклонены исполнительной властью только посредством мотивированного решения. В таком случае у совещательного органа должна быть возможность предложить иного кандидата. Помимо этого, для защиты от излишнего влияния исполнительной власти, совещательный орган должен иметь возможность преодолеть вето исполнительной власти квалифицированным большинством голосов своих членов» (п. 15-16 Киевских рекомендаций).

Административная вертикаль, которая строится путем формального либо неформального подчинения судей председателям судов, а председателей судов – председателю высшего суда, а последнего – исполнительной власти, является одной из самых больших угроз независимости суда. Поэтому, в идеале, председатели судов должны избираться не более чем на два срока судьями соответствующего суда либо же по их представлению независимым судебным органом (Совет судей).

ОЭСР исходит из того, что Председатели судов избираются/назначаются судьями соответствующего суда или Судебным советом, или другим органом судебного управления следующим образом:

A. На основе оценки достоинств кандидатов (опыт, навыки, честность);

B. На конкурсной основе.

Предполагается, что Председатели судов избираются / назначаются судьями на основе заслуг и прозрачно.

Статус в Кыргызстане и вызовы

В период с 2011 до 2021 года (Конституция 2010 года¹³⁰) одним из важных достижений судебной реформы было избрание председателей судов и их заместителей самими судьями. Так, председатели Верховного суда и местных судов избирались собраниями судей из числа судей соответствующего уровня. Тем самым, собрание судей как первичное звено судебного самоуправления формировало внутреннюю демократию, коллегиальность и ответственность, исключая вмешательство исполнительной власти в выбор судебного руководства. Срок полномочий председателей всех уровней судебного звена и их заместителей составлял 3 года, без права быть избранным на два срока подряд.

¹³⁰ Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года) (с изменениями от 28.12.2016 г.). Утратила силу в соответствии с Законом КР от 5 мая 2021 года № 59. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30778565

С вступлением в силу новой Конституции КР в 2021 году¹³¹ произошли значительные изменения в механизме назначения председателей судов. Ныне, председатель Верховного суда назначается Президентом из числа судей этих судов по предложению СС и с согласия не менее половины от общего числа депутатов ЖК. Заместители председателя Верховного суда назначаются Президентом по представлению председателя Верховного суда. Назначение председателя ВС и заместителей происходит на 5 лет.¹³² При этом нет ограничений на возможность назначения на второй срок подряд. Председатели местных судов и их заместители назначаются председателем Верховного суда из числа судей местных судов сроком на 5 лет и также без ограничений назначения на повторный срок.¹³³

Тем самым, новая Конституция усилила роль исполнительной власти в лице Президента в процессе назначения председателей судов высшего звена. В результате чего существенно возросло влияние государственной власти на судебную систему, и, хотя СС остается участником процесса назначения, его роль сводится к консультативной, и окончательное решение остается за Президентом, что уменьшает степень самостоятельности судебной власти. Венецианская комиссия в своем заключении отметила: «Что касается назначения Председателя и заместителей Председателя Верховного суда, то пункт 5 статьи 70 предусматривает, что Президент Республики назначает Председателя Верховного суда по представлению Судебного совета, а также его заместителей по представлению председателей Верховного суда из числа судей Верховного суда (пункт 6) статьи 70. Как правило, процедуры назначения председателей судов должны следовать тем же процедурам, что и процедуры отбора и назначения судей, при условии, что такие процедуры предусматривают уважение независимости судебной власти. В то же время, когда судьи того или иного суда избирают председателя суда, это, как правило, считается передовой практикой в соответствии с требованиями принципа внутренней независимости судебной власти. Тщательный анализ вопроса об избрании Председателя Верховного суда и заместителей Председателя был проведен в Совместном заключении 2015 года. В этом совместном заключении, хотя и не было отказано в том, что исполнительные или законодательные органы власти могут быть вовлечены в процесс избрания Председателя Верховного суда, одновременно было признано, что такое решение нецелесообразно. Статья 94 (7) действующей Конституции предусматривает, что судьи Верховного суда избирают из своего состава Председателя Верховного суда и его заместителей. В свете вышеизложенного рекомендуется сохранить этот порядок как для Верховного суда, так и для Конституционного суда, что соответствует передовой практике на международном уровне»¹³⁴.

Законодательство, регулирующее порядок избрания председателя ВС, имеет ряд недостатков. Первый этап выдвижения кандидатов происходит в СС и регулируется Регламентом СС¹³⁵, который, как акт локального, корпоративного значения не имеет

¹³¹ Конституция Кыргызской Республики (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

¹³² Часть 7 ст. 95 Конституции КР.

¹³³ Часть 8 ст. 95 Конституции КР.

¹³⁴ Совместное заключение по проекту конституции Кыргызской Республики. Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн. (19-20 марта 2021 г.) Страсбург / Варшава, 19 марта 2021 г. Заключение Венецианской комиссии № 1021/2021. Заключение БДИПЧ/ОБСЕ № CONST-KGZ/398/20214. CDL-AD(2021)007*. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)

¹³⁵ Регламент Совета судей Кыргызской Республики. Утвержден XII очередным съездом судей Кыргызской Республики от 4 марта 2022 года. URL: <https://otbor.sot.kg/page/reglament-soveta-po-otboru-sudej-kyrgyzskoj-respubliki>

нормативно-правовой силы. Отсутствие законодательного регулирования такого важного вопроса ставит под сомнение легитимность процедуры выдвижения кандидатур на ключевые должности в судебной системе.

Еще один недостаток заключается в том, что из положений Регламента совершенно не ясно, какими соображениями должен руководствоваться член СС, предлагающий кандидатуру. Так, пункты 48, 49 Регламента устанавливают, что СС созывает заседание для выдвижения кандидатур на должности председателей Конституционного суда, Верховного суда не позднее пяти рабочих дней до дня окончания срока действующих председателей, или со дня, когда соответствующая должность стала вакантной. Кандидаты на должности председателей Конституционного суда и Верховного суда предлагаются членами СС из числа судей соответствующего суда. При этом член СС представляет личность кандидата, оглашает материалы из его личного дела (биографию, служебную деятельность за весь период работы), характеристики, позволяющие оценить способность кандидата выполнять обязанности на должности председателя соответствующего суда. После представления кандидатов членами СС заслушиваются сами кандидаты. Кандидаты вправе заявить самоотвод.

Из этих положений Регламента СС вытекает, что любой член СС вправе предложить любую кандидатуру на должность председателя из числа судей Верховного суда. Следовательно, выдвижение может зависеть от личных предпочтений или убеждений члена СС, который в течение пяти дней должен заранее подготовиться к представлению своего кандидата, изучить и затем огласить его биографию, данные о служебной деятельности, профессиональную характеристику и другие данные, которые могут свидетельствовать о пригодности кандидата для выполнения обязанностей председателя суда.

Предписываемый Регламентом СС механизм выдвижения кандидатур предполагает широкую свободу действий для членов СС, которые могут предлагать практически любую кандидатуру на своё усмотрение без четких объективных критериев, что открывает возможности для влияния личных связей или других факторов предвзятости, так как законодательство не предъявляет к председателям судов никаких специфических требований, что также увеличивает риск несоответствия стандартам профессионализма.

Еще один недостаток заключается в отсутствии возможности использования механизма самовыдвижения, либо выдвижения более достойного кандидата.

Пункты 50-51 Регламента СС устанавливают порядок голосования: кандидаты на должность председателей Конституционного суда, Верховного суда выдвигаются открытым голосованием. Члены СС не могут воздержаться от голосования. Кандидат, за которого подано не менее две трети голосов от общего числа членов СС, считается выдвинутым на соответствующую должность. Решение совета судей с предложением о назначении на должность председателя избранного кандидата направляется Президенту.

Из содержания этих пунктов вытекает, что голосование проводится открыто, что предполагает, что каждый член СС голосует публично, и результаты голосования известны всем участникам. Когда кандидатура будущего председателя высших судов предварительно, еще до начала официальных процедур, определяется Президентом, открытое голосование создает угрозу независимости как для каждого члена СС, так и совета в целом. Если кандидатура заранее определена, открытое голосование может стать формальностью, где голосующие будут вынуждены продемонстрировать свою лояльность. В гипотетической ситуации, когда СС будет предоставлена возможность самостоятельно определить кандидата, открытое голосование чревато неблагоприятными последствиями для судей, не

поддержавших кандидатуру судьи, который впоследствии будет избран. В любом случае, открытое голосование создает условия для значительного давления на членов СС. Это давление может исходить как от самого Президента, так и от других влиятельных фигур, поддерживающих конкретного кандидата.

Следовательно, при выдвижении кандидатур на должности председателей высших судов предпочтительным, с точки зрения принципа независимости, является тайное голосование, которое позволит членам СС голосовать без страха давления или преследования за их решение. Тем самым, тайное голосование может лучше способствовать поддержанию независимости членов СС, так как их решение не будет известно, и они смогут голосовать, по совести, а не в угоду определенным силам. При тайном голосовании влияние Президента или других влиятельных лиц будет ограничено, так как невозможно будет отследить, кто как проголосовал. Это может снизить риск кулуарных договоренностей и политического давления.

Отсутствие возможности воздержаться от голосования усиливает давление на членов Совета судей. Вынужденность делать выбор «за» или «против» обязывает их занимать чёткую позицию, даже при отсутствии уверенности в кандидатах или несогласии с представленными кандидатурами. Это лишает членов Совета возможности выразить сомнение или нейтральную позицию и может привести к формальному голосованию в соответствии с внешними ожиданиями, а не собственным убеждением.

Если бы голосование было тайным, запрет на воздержание имел бы меньшее значение, поскольку члены СС могли бы выразить своё мнение в конфиденциальной форме. В тайном голосовании запрет на воздержание всё равно бы побуждал к принятию решения, но оно было бы свободным от внешнего давления. Однако в открытом голосовании запрет на воздержание лишь усиливает необходимость продемонстрировать явную поддержку или несогласие, что в условиях предопределённости кандидатуры делает процедуру ещё более формальной и подверженной внешним воздействиям.

Поскольку выдвижение кандидатов осуществляется членами СС, а их в составе СС 15 судей, то количество кандидатов может быть значительным. Следовательно, чем больше кандидатов, тем выше риск того, что ни один из них не наберет необходимой две трети голосов (10 голосов). Это может затруднить процесс и затянуть его на длительное время. Однако, ни законы, ни Регламент не отвечают на вопрос что делать, если ни один из кандидатов не наберет две трети голосов.

И в этой части, Регламент СС, создает впечатление, что предлагаемый порядок является заранее предопределённым сценарием, когда кандидат фактически уже известен, и основная задача процедуры сводится к формальному соблюдению правил и легализации принятого «сверху» решения. В противном случае нюансы голосования, довольно распространенные в условиях конкуренции и прозрачности, должны были быть предусмотрены. Например, проведение дополнительных туров голосования, когда остаются два кандидата с наибольшим числом голосов, выдвижение новых кандидатур, если ни один из предложенных не был избран и т.п.

После избрания кандидата на должность председателя суда, решение СС направляется Президенту для официального назначения.¹³⁶ Это означает, что даже если СС выдвигает кандидата, окончательное утверждение находится в руках главы государства. Однако, закон

¹³⁶ Часть 7 ст. 95 Конституции КР.

не содержит норм, обязывающих Президента безоговорочно принять решение СС либо отклонить предложенную кандидатуру.

Президент, на основании предложений СС, вносит кандидатуры на рассмотрение ЖК, который обязан рассмотреть данный вопрос в течение 14 рабочих дней со дня получения представления. Перед вынесением на голосование, кандидатура должна быть рассмотрена в профильном комитете ЖК, где проводится обсуждение и готовится соответствующее заключение. При этом, кандидат, если он приглашен на заседание, обязан присутствовать, чтобы ответить на вопросы депутатов. После завершения обсуждений в комитете кандидатуры выносятся на пленарное заседание ЖК для голосования. Для дачи согласия на назначение председателей Конституционного суда и Верховного суда требуется поддержка не менее половины голосов от общего числа депутатов. Надо полагать, что случае несогласия ЖК с представленной кандидатурой, Президент будет обязан выдвинуть новую кандидатуру, однако это вопрос законами не урегулирован. Если ЖК имеет только право давать согласие, но не отклонять кандидатуры, это делает парламентскую процедуру формальной, что подрывает сам принцип разделения властей.

В целом, вовлечение парламента в процесс утверждения председателей судов в условиях президентской формы правления помогает предотвратить концентрацию полномочий в руках одного органа или должностного лица и снижает риск политического доминирования со стороны исполнительной власти. Более того, согласие ЖК формально подтверждает, что кандидат поддержан не только Президентом и судебским сообществом, но и представительным органом власти, избранным народом и при этом депутаты разделяют с ними ответственность за деятельность будущего председателя.

В этом контексте следует отметить, что международные стандарты признают особенности национальных моделей судостроительства и не исключают участие других ветвей власти в процессе назначения председателей судов. Однако, чтобы соблюсти принцип независимости судебной власти, это участие должно носить минимизированный или формальный характер. Участие политических органов должно быть ограничено и направлено на обеспечение законности и прозрачности, без вмешательства в процесс выдвижения кандидатур. Это не исключает, а, напротив, требует, чтобы выдвижение кандидатов осуществлялось самим судебским сообществом и носило прозрачный и объективный характер. Это помогает гарантировать, что кандидатуры будут оцениваться на основе профессиональных качеств и независимости, а не политических соображений.

Председатели и заместители председателей местных судов назначаются председателем Верховного суда из числа судей местных судов сроком на 5 лет.¹³⁷ Такой механизм, при котором председатель Верховного суда выполняет функцию назначения для нижестоящих судов, имеет свои преимущества, но также может нести определенные негативные правовые и административные последствия.

Председатель Верховного суда, как высшее должностное лицо в судебной системе, координирует работу судов на всех уровнях. Возможность назначать председателей местных судов позволяет обеспечить единую линию административного управления. Это может быть полезно для повышения эффективности и координации работы судебной системы.

Однако такой подход может вызвать ряд вопросов и проблем. Когда все назначения председателей местных судов и их заместителей контролируются одним лицом — председателем Верховного суда, это может привести к чрезмерной концентрации власти в

¹³⁷ Часть 8 ст. 95 Конституции КР.

его руках. Это создает риск зависимости местных судей от высшей судебной инстанции, что может подорвать независимость судов на местах. Если председатели местных судов ощущают свою подотчетность председателю Верховного суда, это может повлиять на их независимость в принятии решений.

Анализ полномочий председателей судов свидетельствует, что они обладают значительной властью, включая организационное управление судебными органами и руководство аппаратом суда. Следовательно, председатель суда должен обладать не только высокими профессиональными знаниями в области права, но и управленческими, организационными, лидерскими качествами и др.

Вместе с тем, надо заметить, что в КР при назначении председателей судов не соблюдается принцип *"назначения по заслугам"*, так как законодательство не содержит специальных требований к лицам, претендующим на эти должности. Это создает ситуацию, при которой лица, не обладающие достаточным опытом или профессиональными достижениями, могут занимать важные руководящие должности в судах.

В международной практике принцип *"назначения по заслугам"* широко признан как ключевой для обеспечения независимости и эффективности судебной власти. Этот принцип требует, чтобы руководящие судебные должности, включая председателей судов, занимали наиболее компетентные и опытные кандидаты, что невозможно без введения строгих критериев отбора и проведения конкурсных процедур. *«Минимальным квалификационным требованием для кандидата на должность председателя суда является требование иметь необходимую квалификацию и опыт, чтобы занять судебную должность в таком суде. (п.34) Кроме того, кандидаты должны иметь управленческие способности и навыки. В случае предоставления судьям полномочий по администрированию судов, им требуется соответствующее обучение и необходимая поддержка для выполнения данной задачи (п.35). Поэтому, квалификационные требования для назначения на пост председателя суда должны отражать функции и задачи, которые он будет выполнять. Чем более объемные управленческие задачи, тем более высокие требования к управленческим навыкам и умениям»* – отмечается в Заключении 19 (2016) о роли председателей судов КЕС¹³⁸.

Внедрение квалификационных требований создают основу для объективной оценки кандидатов на должность председателя суда, а механизмом реализации этой оценки является конкурсный отбор председателей судов. Такая практика поддерживается КЕС: *«процедура назначения председателей судов должна основываться на тех же правилах, что и процедура избрания и назначения судей. Сюда входит процесс оценки кандидатов, наличие органа, уполномоченного отбирать и/или назначать судей в соответствии со стандартами, установленными в Рекомендации CM/Rec(2010)12¹³⁹ и предыдущими заключениями КЕС[17]. В любом случае, избрание и назначение председателей судов, как правило, должны осуществляться на конкурсной основе, и включать объявление открытого конкурса среди кандидатов, соответствующим заранее определенным критериям, которые установлены законом».*

Таким образом, законодательство КР в части назначения председателей судов следует пересмотреть и обсудить вопрос внедрения особых требований к председателям судов с

¹³⁸ Заключение 19 (2016) о роли председателей судов Консультативного Совета Европейских судей (КЕС). URL: <https://rm.coe.int/prems-147519-rus-2019-opinion-19-ccje-web-a4-2-/16809ef1c4>

¹³⁹ Рекомендации CM/Rec(2010)12. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>

учетом судебных инстанций и конкурсного отбора с четкими критериями, которые будут включать профессиональные заслуги, организаторские способности и стаж работы.

Кроме этого, в вопросе досрочного прекращения полномочий председателей следует предусмотреть такие основания как, неисполнение или ненадлежащее исполнение председателями судов своих должностных обязанностей, предусмотренных законами. При этом за ними сохраняются полномочия судьи суда, в котором они замещали должность председателя суда.

Выводы

1. Конституция КР 2021 года значительно усилила роль Президента в назначении председателя Верховного суда и его/ее заместителей, что потенциально влияет на независимость судебной системы. Собрания судей как первичное звено судейского самоуправления, ранее избиравшие председателей, сегодня не имеют влияния на эту процедуру.
2. В назначении председателя Верховного суда участвуют три органа: СС - выдвигает кандидатов и представляет их Президенту, ЖК - дает согласие, Президент – назначает. В условиях президентской формы правления многоступенчатость процедуры назначения способствует предотвращению концентрации полномочий в руках одного органа или должностного лица и снижает риск политического давления со стороны исполнительной власти, но при условии, что на всех этапах будет соблюдаться объективность и прозрачность.
3. Действующие процедуры выдвижения кандидатов в председатели Верховного суда в СС не обладают достаточной степенью прозрачности и объективности, что открывает возможности для кулуарных договоренностей и политического давления. В частности, процедура открытого голосования создает угрозу независимости членов СС, поскольку предполагает демонстрацию лояльности кандидатам, которые могут быть поддержаны исполнительной властью. Процедура выдвижения кандидатов недостаточно регламентирована, что может привести к выдвижению кандидатов на основании личных предпочтений членов СС, а не на основе объективных заслуг и профессиональных качеств.
4. Председатели местных судов назначаются председателем Верховного суда, что существенно укрепляет вертикаль власти внутри судебной системы и усиливает влияние председателя Верховного суда.

Рекомендации

1. Совету судей КР рекомендуется внедрить гарантии выдвижения кандидата на должность председателя Верховного суда на конкурентной, прозрачной и справедливой основе. Для этого необходимо полностью пересмотреть процедуры и обеспечить право самовыдвижения или выдвижения собраниями судей, публичное обсуждение кандидатур до голосования, и обязательное тайное голосование. Эти меры позволят снизить риск внешнего давления и кулуарных договоренностей.
2. Верховному Суду КР необходимо разработать четкие квалификационные требования для кандидатов на должности председателей судов, которые будут включать профессиональные заслуги, опыт и организаторские способности. Эти требования должны быть зафиксированы на законодательном уровне. При назначении председателей местных судов рекомендуется предоставить органам судейского самоуправления (собраниям судей или СС) право выдвигать и предлагать кандидатуры, что снизит риск концентрации власти у Председателя Верховного суда.

3. Жогорку Кенеш целесообразно: 1) внести конституционные поправки и рассмотреть систему конкурсного отбора председателей судов на всех уровнях судебной системы, для целей прозрачности процесса и отбора наиболее квалифицированных и опытных кандидатов. 2) На этапе дачи согласия ЖК, необходимо предусмотреть обязательное тайное голосование, как сдерживающий механизм против продвижения кандидатов, предпочитаемых Президентом. 3) Предусмотреть поправки в законодательство предусматривающие чёткие основания для досрочного освобождения председателей судов, такие как ненадлежащее исполнение обязанностей.

КП 6.2. Полномочия председателей судов не влияют на независимость судей

Описание

«Судебная независимость требует, чтобы отдельные судьи были свободны не только от неправомерного влияния вне судебной власти, но и изнутри. Эта внутренняя судебная независимость требует, чтобы они были свободны от указаний или давления со стороны ... тех, кто несет административную ответственность в суде, таких как председатель суда или председатель отделения в суде. Отсутствие достаточных гарантий, обеспечивающих независимость судей в судебной системе и, в частности, по отношению к их вышестоящим судебным руководителям, может привести к выводу, что сомнения относительно (независимости и) беспристрастности суда могут быть обоснованы». (ЕСПЧ, 22 декабря 2009 г., *Дело № 24810/06, Парлов-Ткалич против Хорватии*¹⁴⁰, пар. 86)

Киевские рекомендации устанавливают некоторые ограничения: «11. Роль председателей судов должна быть строго ограничена следующим образом: они могут выполнять судебские полномочия только в том же объеме, что и рядовые судьи. Председатели судов не должны вмешиваться в процесс принятия судебных решений другими судьями и не должны участвовать в процедурах отбора судей. Также они не должны иметь полномочий в вопросах определения размера зарплаты и вознаграждения судей У председателей судов могут быть представительские и административные функции, включая контроль над несудебным персоналом судов. Осуществление управленческих функций требует обучения в сфере управления. Председатели судов не должны злоупотреблять своими полномочиями при распределении помещений и других ресурсов суда для оказания влияния на судей. 12. Административные решения, которые могут иметь влияние на содержательную сторону судопроизводства, не должны находиться в исключительной компетенции председателя суда. Одним из таких примеров является распределение дел, которое должно проходить либо по жребию, либо по заранее определенным правилам с понятными и объективными критериями, установленными на заседании с участием самих судей. После принятия такой процедуры распределения дел, в нее не должно быть произвольных вмешательств. 13. В долгосрочной перспективе, льготы, премии и привилегии должны быть отменены и зарплаты судей должны быть подняты до уровня, необходимого для обеспечения судьям нормального уровня жизни и адекватно отражающего уровень ответственности их профессии. До тех пор, пока льготы и привилегии сохраняются, они должны распределяться на основе предварительно установленных критериев в соответствии с прозрачной процедурой. У председателей судов не должно быть полномочий по данным вопросам. 14. Председатели судов могут подавать жалобы в орган, уполномоченный принимать подобные жалобы и осуществлять дисциплинарные расследования Для обеспечения независимого и объективного рассмотрения жалоб у председателей судов не должно быть полномочий

¹⁴⁰ Parlov-Tkalčić v. Croatia - 24810/06. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-1194%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-1194%22]})

по возбуждению дисциплинарного производства или принятию дисциплинарных мер воздействия» (п. 11-14 Киевских рекомендаций).

Роль председателя суда должна сводиться к исполнению представительской функции и функции контроля над канцелярией суда. Председатель суда не должен иметь больше процессуальных положений, чем любой-другой судья. Полномочия председателей судов также должны быть ограничены контролем за деятельностью аппарата суда и соблюдением сроков рассмотрения дел, а также правил этики. Утверждение специализации судей, графика отпусков, планов внедрения инноваций в деятельность суда должно быть функцией собраний судей.

Председатели судов не должны влиять на судебное вознаграждение или другие льготы, получаемые судьями. Председатели судов, в том числе председатель Верховного Суда, не должны участвовать в дисциплинарных разбирательствах в отношении судей.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Полномочия Председателя Верховного суда регулируются статьей 25 КЗ КР «О Верховном суде и местных судах»¹⁴¹. Анализ полномочий показал следующее:

Организационная роль председателя (п. 1, 2, 4, 5, 7, 17). Председатель Верховного суда организует работу суда, включая руководство аппаратом и созыв Пленума. Эти функции соответствуют международным стандартам, так как связаны с административной и координационной деятельностью, что важно для эффективного функционирования суда. Председатель также участвует в контроле и анализе судебной практики, что соответствует роли председателя в качестве организатора судебного органа.

Распределение дел и кадровые вопросы (п. 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13). Важная часть полномочий председателя касается распределения обязанностей между заместителями, управления автоматизированной системой распределения дел и, в случае необходимости, личного участия в распределении дел (п. 7). Такая деятельность должна быть максимально прозрачной и объективной, чтобы избежать риска вмешательства в независимость судей. Назначение и освобождение председателей местных судов (п. 11) и внесение представлений на назначение заместителей председателя Верховного суда (п. 10) также предоставляют председателю значительное влияние на кадровые вопросы, что может противоречить международным стандартам, если этот процесс не является достаточно прозрачным и не основан на объективных критериях.

Пункт 8, где председатель может привлекать судей одной коллегии к работе в другой, также требует осторожного применения, чтобы избежать создания ощущения зависимости судей от председателя.

Дисциплинарные и надзорные функции (п. 9, 21). Председатель имеет право обращаться в СС с представлениями о действиях (или бездействии) судей. Хотя не исключена роль председателя в таких вопросах, такие действия должны быть объективными и сбалансированными, чтобы не допустить превращения председателя в дисциплинарного надзирателя, что могло бы подрывать независимость судей. Пункт 21, касающийся издания приказов по вопросам организации работы судей, также может требовать прозрачности и

¹⁴¹ Конституционный Закон “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах” от 15 ноября 2021 года № 134. URL: <https://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2017/10/O-Verhovnom-sude-Kyrgyzskoj-Respubliki-i-mestnyh-sudah.pdf>

четких рамок, чтобы не возникало риска вмешательства в самостоятельную деятельность судей.

Представительские и международные функции (п. 14, 16, 18, 19). Представительская и международная деятельность председателя суда (п. 16), а также участие в награждении судей (п. 18, 19) соответствуют стандартам, так как председатель суда должен быть видимой фигурой судебной системы и выполнять свои функции как внутренний, так и международный представитель. Важно, чтобы данные действия были максимально открытыми и подотчетными, чтобы избежать впечатления фаворитизма или политического влияния.

Профессиональное развитие судей и работа с общественностью (пп. 20, 15, 23). Включение председателя в процессы поддержки обучения судей (п. 15, 23) и работа с общественностью (п. 20) соответствуют стандартам. Анализ влияния полномочий на независимость судей показывает, что наиболее проблематичными с точки зрения независимости судей являются следующие полномочия председателя:

1) Одной из наиболее потенциально опасных для независимости судей полномочий председателей судов является их **роль в распределении дел и формировании судебных составов**. Хотя законодательство предусматривает автоматизированную систему для этих целей, потенциальные случаи технических сбоев позволяют председателям самостоятельно принимать такие решения. Это может создать возможности для давления на судей через манипуляции с распределением дел, особенно если дела касаются политически или экономически значимых вопросов.

2) **Право председателя обращаться в СС с представлением на действия или бездействие судей**, хотя и необходимо для поддержания профессиональных стандартов, может быть использовано как инструмент давления. Если данное полномочие используется необоснованно, оно может ограничивать свободу судей в принятии решений, особенно если председатель активно влияет на кадровые вопросы и дисциплинарные меры.

3) **Полномочия по переводу или ротации судей** также могут оказывать влияние на их независимость. Если такие решения принимаются без объективных критериев и прозрачности, это может привести к созданию неблагоприятных условий для судей, которые не согласны с позицией председателя суда или судебной системы в целом.

4) Председатель имеет **влияние на карьерный рост судей**, включая возможность представления их к государственным наградам. Это может создать зависимость судей от председателя в вопросах продвижения по службе, что потенциально угрожает их независимости.

Эти полномочия могут привести к чрезмерной централизации влияния Председателя Верховного суда на судей, что создаст возможности для политического или личного вмешательства в осуществление правосудия. Для сохранения независимости судебной системы необходимы прозрачные процедуры и четкие правовые критерии, которые предотвращают потенциальное злоупотребление этими полномочиями.

Полномочия председателей судов первой и второй инстанции значительно уступают по объему полномочиям председателя Верховного суда, что объясняется различием в масштабах и уровне ответственности между инстанциями.

При этом большинство организационных полномочий председателей всех уровней судов схожи и включают следующие задачи: распределение дел, управление судебским аппаратом, повышение квалификации судей и работников суда, ведение судебной

статистики, прием граждан и рассмотрение их жалоб, а также участие в дисциплинарных процессах. Однако, как указывалось выше, некоторые из этих полномочий могут представлять риски для независимости судей.

На практике председатели местных судов имеют существенную власть над судьями в своих судах. Они потенциально могут повлиять на вопросы премирования, награждения, ротацию и назначение судей. Также высок риск вмешательства председателей судов при рассмотрении дел судьями суда, где осуществляется руководство. Интересы руководителя суда могут быть мотивированы личной заинтересованностью либо опосредованы указаниями должностных лиц из вышестоящих судов или других государственных структур. Ситуация усугубляется тем, что вопрос избрания и смещения председателя суда решается не самими судьями как раньше, их назначение и освобождение в качестве руководителей судов согласно ст. 95 Конституции КР напрямую зависит от Председателя Верховного суда, а судей - от Президента.

Серьезной угрозой для независимости судей является полномочия председателя ВС по ротации судей. Так, председатель ВС рассматривает обращения о переводе (ротации) в случаях, определенных КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» и вносит Президенту представления на перевод (ротацию) судей местных судов.

Статья 26 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» предусматривает пять оснований для перевода (ротации) судей. Несмотря на то, что перевод по большинству оснований осуществляется с согласия судьи, несколько моментов представляют риск для независимости судей. В частности, обязательная ротация через 7 лет. Принудительное перемещение судей после определенного срока может восприниматься как форма давления, особенно если не учтены желания самого судьи. В случаях реорганизация суда переводы должны осуществляться при условии соблюдения прозрачности процесса и учета мнений самих судей.

Решение о переводе окончательно принимается председателем Верховного суда и передается Президенту для утверждения, что создает потенциальный риск вмешательства политических или административных структур в независимость судебной власти. Венецианская комиссия настойчиво рекомендовала отказаться от такой практики: «... предлагаемая статья 96(б) является проблематичной, поскольку она предусматривает двухуровневый подход к принятию решений, при котором одним из уровней является решение Председателя Верховного суда (выбранного Президентом), который предлагает такой перевод, а вторым уровнем - исполнение такого предложения Президентом, который сам осуществляет этот перевод. Участие председателя Верховного суда в принятии решений о переводе ставит вопрос о "внутренней независимости" судей, которые должны оставаться без угрозы неправомерного давления со стороны своего начальства. В данном случае настоятельно рекомендуется передать решение о переводе судей независимому судебному органу, которым в идеале должен быть СДП, и изъять эти полномочия из ведения Председателя Верховного суда и Президента»¹⁴².

30 апреля 2022 года на сайте Верховного суда КР была опубликована информация о проведении масштабной ротации 312 судей. В официальном сообщении ВС не указывалось

¹⁴² Совместное заключение по проекту конституции Кыргызской Республики. Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн. (19-20 марта 2021 г.) Страсбург / Варшава, 19 марта 2021 г. Заключение Венецианской комиссии № 1021/2021. Заключение БДИПЧ/ОБСЕ № CONST-KGZ/398/20214. CDL-AD(2021)007*. п.91. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)

на наличие процедуры оценки судей перед ротацией или на участие судей в принятии решений о ротации.¹⁴³

В связи с этим надо заметить, что Указ о ротации 312 судей Президент подписал 30 апреля 2022 года¹⁴⁴. Представитель Верховного суда подтвердила в СМИ, что с 10 мая местные судьи начнут работать на новых местах¹⁴⁵. Из этого следует, что судьи узнали о новых местах работы после того, как был подписан Указ.

Выводы

1. Полномочия председателей судов потенциально могут оказывать влияние на независимость судей, особенно в вопросах распределения дел, кадровых решений и контроля за действиями судей. Право председателя обращаться в СС с представлением на действия или бездействие судей может быть использовано как инструмент давления. Если данное полномочие используется необоснованно, оно может ограничивать свободу судей в принятии решений, особенно если председатель активно влияет на кадровые вопросы и дисциплинарные меры. Полномочия по переводу или ротации судей также могут оказывать влияние на их независимость, привести к созданию неблагоприятных условий для судей, которые не согласны с позицией председателя суда или судебной системы в целом.

Рекомендации

1. Верховному суду и Совету судей КР целесообразно рассмотреть вопрос разработки новой Концепции судебной реформы с учетом требований международных стандартов и современных реалий, в целях укрепления независимости судебной системы и независимости судей при принятии решений.

2. Жогорку Кенеш рекомендуется законодательно закрепить такие принципы ротации судей, как добровольность перевода; прозрачность и объективность (публичное объявление о предстоящих ротациях и их обоснование, установление четких сроков и оснований для ротации, опубликование процедур принятия решений по ротации, а также критериев выбора судей для перевода); учет профессиональных достижений и личных обстоятельств (например, семейное положение, состояние здоровья или другие важные факторы); профессиональная и территориальная адаптация (гарантировать меры поддержки для судей, которые переводятся в новые регионы, особенно в труднодоступные или отдаленные регионы); недопустимость ротации как инструмента давления; независимость от политического вмешательства.

КП 6.3. Распределение дел между судьями прозрачно и открыто

Описание

В системе распределения дел между судьями отсутствует общий международный стандарт, но тем не менее следует исходить из правила, согласно которому данный механизм должен быть свободным от внешних влияний и не подрывать независимость судов и судей. Как предусматривают *Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов*,

¹⁴³ Информация об исполнении Аппаратом Верховного суда КР плана по противодействию коррупции за II квартал 2022 г. URL: <https://admin-sot.sot.kg/public/sites/4/2022/07/Informatsiya-apparata-VS-KR-za-2-kvartal-2022.pdf>

¹⁴⁴ Указ Президента Кыргызской Республики от 30 апреля 2022 года УП № 137. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-9896/edition/1164578/ru>

О переводе некоторых судей местных судов Кыргызской Республики

¹⁴⁵ Ротация более 300 судей в Кыргызстане. Новый способ борьбы с коррупцией? // <https://rus.azattyk.org/a/31833827.html>

«распределение дел между судьями в судах, к которым они относятся, является внутренним делом судебной администрации».¹⁴⁶ Это значит, что вмешательство в процесс распределения дел со стороны правительства или политиков недопустимо.

Международные стандарты требуют, чтобы распределение дел было прозрачным и предсказуемым. Как правило, дела должны распределяться случайным образом, чтобы избежать манипуляций и предвзятости. Например, это может осуществляться через электронную систему случайного распределения дел, которая минимизирует риск выбора судей в конкретные дела по личным или политическим мотивам.

Рекомендации Европейской сети советов юстиции (ENCJ), предлагают 11 стандартов распределения дел, определяющих принципы, методы, и критерии распределения дел.¹⁴⁷ В соответствии с Заключением КСЕС № 19, данные принципы должны соблюдаться и в тех случаях, когда в распределении дел между судьями принимают участие председатели судов¹⁴⁸.

В отличие от стандартов Совета Европы, **Рекомендации Киевской конференции ОБСЕ** запрещают распределение дел председателями судов: «Административные решения, которые могут иметь влияние на содержательную сторону судопроизводства, не должны находиться в исключительной компетенции председателя суда. Одним из таких примеров является распределение дел, которое должно проходить либо по жребию, либо по заранее определенным правилам с понятными и объективными критериями, установленными на заседании с участием самих судей. После принятия такой процедуры распределения дел в нее не должно быть произвольных вмешательств»¹⁴⁹.

Таким образом законодательство должно устанавливать с достаточной степенью определенности основания для перераспределения дел. Отсутствие предсказуемости может привести к наделению председателя суда неограниченным усмотрением в вопросах замен в судебном составе и перераспределения судей. Должны существовать процессуальные гарантии против реализации такого усмотрения в произвольном порядке и нормы, обязывающие информировать стороны о причинах перераспределения дела или предоставлять им возможность высказывать по этому поводу свое мнение [ЕСПЧ, Моисеев против России].¹⁵⁰

Опыт европейских стран¹⁵¹ и Казахстана¹⁵² демонстрирует активное внедрение автоматизированного метода распределения дел между судьями, как гарантии прозрачного

¹⁴⁶ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов. Приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, 1985 г., и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 40/32 (1985) и 40/146 (1985), Принцип 14. URL:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.shtml

¹⁴⁷ Европейская сеть советов по вопросам правосудия, «Минимальные судебные стандарты IV. Распределение дел», Доклад ЕССП 2013-2014 гг. URL:

https://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=179:allocationofcases&catid=11&Itemid=229

¹⁴⁸ Заключение 19 (2016) о роли председателей судов Консультативного Совета Европейских судей (КСЕС). URL:

<https://rm.coe.int/prems-147519-rus-2019-opinion-19-ccje-web-a4-2%20/16809ef1c4>

¹⁴⁹ Рекомендации Киевской конференции, п. 12. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/73488.pdf>

¹⁵⁰ Moiseyev против России (2008), ЕСПЧ, п. 176. URL: <https://roseurosud.org/r/st-7/postanovlenie-espch-moiseev-protiv-rossii>

¹⁵¹ THE 2024 EU JUSTICE SCOREBOARD. URL: https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf

¹⁵² Правила автоматизированного распределения дел в судах. URL: <https://sud.gov.kz/rus/content/pravila-avtomatizirovannogo-raspredeleniya-del-v-sudah>

и объективного распределения дел, исключающего неоправданное внутреннее или внешнее вмешательство.

Статус в Кыргызстане и вызовы

В Кыргызстане с 2019 года действует Автоматизированная информационная система (АИС) «Суд». АИС «Суд» регулируется Положением об АИС «Суд», утвержденной приказом Председателя Верховного суда от 27 сентября 2021 года¹⁵³, согласно которому АИС «Суд» - это система, направленная на автоматизацию порядка распределения дел, формирования судейского состава, ведения судопроизводства, процесса подготовки к судебным заседаниям, назначений судебных заседаний, создания и оформления документов, создания целостной системы судебного делопроизводства с обеспечением повышения эффективности, принципа открытости и прозрачности деятельности судебной системы. Как видно, одной из задач АИС «Суд» является автоматическое распределение дел (далее - АРД) – модуль автоматического распределения дел, инструмент, используемый для объективного распределения дел судьям, учитывающий ряд заложенных в него критериев (текущий коэффициент нагрузки судьи и другие факторы) (п.4 Положения об АИС «Суд»).

Детально процесс АРД регламентирован в Инструкции по делопроизводству в Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах, утвержденной Постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 28 июля 2022 г. № 14 (далее – Инструкция)¹⁵⁴.

Все поступающие судебные дела и судебные материалы работник отдела, канцелярии суда после их регистрации в АИС направляют для автоматического распределения дел (далее - АРД), который является обязательным для всех судов. Зарегистрированные в АИС судебные дела и материалы распределяются автоматически. Председатель суда или его заместитель подписывают распоряжение АРД. Привлечение судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в другой судебной коллегии в судах апелляционной и кассационной инстанций производится распоряжением председателя соответствующего суда (пп.64-66 Инструкции)

При возникновении обстоятельств, препятствующих автоматизированному распределению дел, ответственным лицом составляется акт о техническом сбое, который является основанием для вынесения распоряжения председателем суда о распределении дел неавтоматизированным способом. О технических неисправностях незамедлительно уведомляется уполномоченный орган, осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Верховного суда КР и местных судов. Копия акта приобщается к материалам дела, распределенного неавтоматизированным способом (пп.67-69 Инструкции).

После устранения обстоятельств, препятствовавших автоматизированному распределению дел, сведения о делах, распределенных неавтоматизированным способом, вместе с распоряжением председателя суда вносятся в АИС в хронологическом порядке не позднее следующего рабочего дня. Судьи и работники судов обязаны незамедлительно в письменном виде информировать руководство Верховного суда и уполномоченный орган,

¹⁵³ Положение об Автоматизированной информационной системе «Суд», Утвержденное приказом Председателя Верховного суда Кыргызской Республики от 27 сентября 2021 года № 139. – URL: <https://admin-sot.sot.kg/public/sites/4/2021/12/Polozhenie.pdf>

¹⁵⁴ Инструкция по делопроизводству в Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах, утвержденная Постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 28 июля 2022 года № 14 // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. URL: <https://admin-sot.sot.kg/public/sites/4/2022/08/Dlya-Plenuma-Russ.variant-posle-ISPRAVLENIJ-p.249-325-17.10.2022-12-1.pdf>

осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение АИС о фактах вмешательства в автоматизированное распределение дел (пп.70-71 Инструкции).

В случае сбоя в системе, о чем составляется акт комиссии с указанием причины и периода времени сбоя, председатель вправе аннулировать результаты АРД и повторно распределить дела автоматически, либо распределить их вручную. В этих случаях, в АИС необходимо указать причины отмены АРД и использования повторного автоматического или ручного распределения. В случае отсутствия в разделе "Судьи" АИС сведений о нахождении судьи в отпуске, в командировке, на больничном, результаты АРД аннулируются председателем и повторно осуществляется автоматическое распределение, о чем в АИС вводится соответствующее обоснование причин аннулирования. Система фиксирует каждый случай отмены автоматического распределения дел (п.173 Инструкции).

Распределенные дела в АИС подлежат утверждению председателем. Председатель после утверждения распределения дел, до принятия их судьей на ознакомление вправе аннулировать распределение и перераспределить дела лишь по основаниям, указанным в АИС (в случае отпуска, болезни, командировки, отвода судьи, после отмены судебного акта, принятого по существу спора, в том числе прекращения производства по делу, о восстановлении пропущенного срока для обращения в суд с административным иском). Результаты АРД заносятся председателем в распоряжение о распределении дел (п.174 Инструкции).

Законодательно обязательность АРД закреплена КЗ КР «О Верховном суде и местных судах»¹⁵⁵ в нормах, определяющих полномочия председателей судов, согласно которым председатели судов и их заместители обеспечивают функционирование автоматизированной системы по формированию судебных составов и распределению дел и судебных материалов между судьями, а в случае технической неисправности автоматизированной системы самостоятельно формирует судебные составы и распределяет дела и судебные материалы¹⁵⁶.

Часть 1 статьи 29 УПК Кыргызской Республики устанавливает, что рассмотрение уголовных дел осуществляется судьей единолично или судом коллегиально. Состав суда для рассмотрения конкретного дела формируется с учетом специализации судей в порядке, исключающем влияние на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, в том числе с использованием автоматизированной системы.

Таким образом, законодательство Кыргызской Республики прямо закрепляет требования к исключению субъективного влияния при распределении дел, что способствует укреплению независимости судебной власти.

Выводы

1. В Кыргызстане автоматизированное распределение дел (АРД) внедрено и используется во всех судах страны, использование АРД соответствует международным стандартам

¹⁵⁵ Инструкция по делопроизводству в Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах, утвержденная Постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 28 июля 2022 года № 14 // Центральная база данных НПА Кыргызской Республики. URL: <https://admin-sot.sot.kg/public/sites/4/2022/08/Dlya-Plenuma-Russ.variant-posle-ISPRAVLENIJ-p.249-325-17.10.2022-12-1.pdf>

¹⁵⁶ См. п.7 ст.25, п.2 ч.2 ст.26, п.2 ч.1 ст.36, п.3 ст.41 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде и местных судах Кыргызской Республики». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112315/edition/1268677/ru>

правосудия, направленным на обеспечение справедливости, открытости и эффективности в судебной системе.

Рекомендации

1. Не требуются.

5. Финансирование судебной системы

Индикатор 7. Финансирование судебной системы обеспечивает ее институциональную независимость и независимость судей

КП 7.1. Судебная система участвует в определении своего бюджета

Описание

Один из критериев и элементов оценивания в рамках методики 5-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР указывает¹⁵⁷: «Бюджетное финансирование, выделенное органам судебной власти:

А. Составило не менее 90% от суммы, запрошенной органами судебной власти, или, если финансирование составило менее 90% от запроса, считается достаточным органами судебной власти;

В. Предусматривало возможность участия представителей органов судебной власти при рассмотрении судебного бюджета в парламенте или парламентском комитете, ответственном за бюджет».

ОЭСР (2023), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, 5-й раунд мониторинга: Методические рекомендации¹⁵⁸ указывает что «Для независимого выполнения судебной властью своих функций государство должно обеспечить ее достаточное бюджетное финансирование.

Элемент А проверяет, составило ли бюджетное финансирование, выделенное органам судебной власти в предыдущем году, не менее 90% от суммы, которую органы судебной власти официально запросили у правительства или парламента. Если выделенное финансирование составило менее 90% от запрашиваемого финансирования, страна может считаться такой, что соответствует критерию, если сами органы судебной власти считают финансирование достаточным для выполнения своих функций. В этом случае команда мониторинга запросит у Судебного совета или иного органа судебного управления, отвечающего за финансирование судебной системы, заключение о достаточности финансирования.

«Выделенное финансирование» означает финансирование, включенное в государственный бюджет и фактически выделенное органам судебной власти к концу прошлого года.

Элемент В требует, чтобы представителям органов судебной власти (например, членам Судебного совета или судебной администрации) была предоставлена возможность

¹⁵⁷ ОЭСР (2023), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, 5-й раунд мониторинга: Методические рекомендации. Стр. 116. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/Istanbul-Anti-Corruption-Action-Plan-5th-Round-Monitoring-Guide-RUS.pdf>

¹⁵⁸ ОЭСР (2023), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, 5-й раунд мониторинга: Методические рекомендации. Стр. 116. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/Istanbul-Anti-Corruption-Action-Plan-5th-Round-Monitoring-Guide-RUS.pdf>

(приглашение) участвовать в обсуждении финансирования органов судебной власти в парламенте или его бюджетном комитете. Если представители органов судебной власти имели возможность участвовать, но предпочли не делать этого, элемент считается выполненным.

Каждый элемент (А–В) оценивается отдельно.»

Достойный бюджет, выделяемый государством на судебную систему, позволит преодолеть существующую финансовую зависимость судов от решений органов исполнительной и законодательной власти.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Анализ законодательства КР в области финансового обеспечения судебной ветви власти демонстрирует обширные меры, предусмотренные для защиты независимости судов, но при этом выявляет значительные влияния со стороны исполнительной ветви власти, что ослабляет автономность судебной системы в финансовых вопросах.

Так, статья 99 Конституция КР закрепляет обязанность государства обеспечивать адекватное финансирование судов для выполнения их функций. Формирование бюджета судебной системы возложено на саму судебную власть, что подчеркивает принцип независимости и самостоятельности судов. Согласно Конституции, обеспечение финансирования из республиканского бюджета направлено на поддержку независимой судебной деятельности.

Анализ статьи 44 КЗ «О Верховном суде КР местных судах»¹⁵⁹ выявил следующее:

- 1) Закон предусматривает обязательство государства обеспечивать надлежащее финансирование и условия для работы Верховного суда и местных судов. Это положение соответствует международным стандартам, подчеркивающим необходимость финансовой независимости судебной системы для осуществления правосудия.
- 2) Разработка проекта бюджета Верховного суда и местных судов осуществляется автономно — Верховный суд подготавливает свой бюджет, а Судебный департамент занимается бюджетом для местных судов на основе заявок от самих судов. Данный подход способствует учету реальных потребностей судебных учреждений.
- 3) Предусматривается обязательное направление проектов бюджетов в СС для согласования с Кабинетом Министров. Кабинет Министров включает в проект республиканского бюджета предложения Совета судей без изменений и в случае наличия разногласий прилагает свое заключение. Это обеспечивает баланс между судебной и исполнительной ветвями власти по данному вопросу.
- 4) Законом установлено, что уменьшение средств, уже предусмотренных на финансирование судебной системы, возможно только с согласия СС. Это положение служит дополнительной гарантией сохранения достаточного уровня финансирования и защиты от произвольных сокращений.
- 5) Председатель СС участвует в обсуждении проекта бюджета в ЖК, что позволяет представлять интересы судебной власти на этапе парламентских дебатов и подчеркивает принцип транспарентности и учета позиции судебной власти.

¹⁵⁹ Конституционный Закон “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах” от 15 ноября 2021 года № 134. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112315/edition/1268677/ru>

б) Положения о самостоятельном распоряжении судами денежными средствами укрепляют финансовую независимость судебной системы. Это позволяет судебным учреждениям эффективно планировать и использовать ресурсы в соответствии с их потребностями, не зависеть от вмешательства других органов.

Таким образом, законодательство устанавливает четкие процедуры для обеспечения финансовой независимости судебной системы в Кыргызстане. Закрепленные в ней механизмы разработки, согласования и контроля бюджета способствуют соблюдению принципа независимости судебной власти, а также устойчивости финансирования.

Анализ статей 92 и 107 Бюджетного кодекса КР¹⁶⁰ показал следующее:

Проект бюджета судебной системы передается в Кабинет Министров для согласования за 8 месяцев до начала нового финансового года. Это предоставляет достаточно времени для анализа и обсуждений между судебной и исполнительной ветвями власти, что способствует открытости и прозрачности бюджетного процесса. В случае разногласий между СС и Кабинетом Министров предусмотрены процедуры для их разрешения, включая обязательное обсуждение и возможность направления документа на рассмотрение ЖК. Такой механизм согласования способствует диалогу и учету мнений обеих сторон.

Объем расходной части бюджета судебной системы не может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года. Это положение служит гарантом стабильности финансирования судебной системы и защищает ее от произвольных сокращений. Включение положения о том, что сокращение бюджета судебной системы возможно только с согласия СС, обеспечивает дополнительный уровень защиты финансирования судебной власти, особенно в условиях бюджетного дефицита.

Механизм секвестра, регулирует сокращение расходов бюджета в пропорциях при снижении поступлений доходов. Однако предусмотрена защита приоритетных программ от секвестра, что позволяет исключить из сокращений финансирование ключевых направлений, в том числе судебной системы, при наличии согласия СС. Процедура согласования с участием СС и Кабинета Министров в процессе секвестра подчеркивает необходимость учета мнения судебной власти перед внесением изменений в закон о бюджете, обеспечивая баланс интересов.

Таким образом, Бюджетный кодекс КР содержит ключевые гарантии, направленные на обеспечение независимости судебной власти через контроль над формированием и защитой бюджета. Самостоятельность в разработке бюджета, участие в процедурах согласования и защита от уменьшения финансирования создают условия для укрепления финансовой автономии судебной системы.

Одной из проблем является отсутствие в законодательстве КР понятия достаточного финансирования, а лишь говорится о финансировании, которое обеспечит надлежащее условия для функционирования судов и деятельности судей. В международной практике одним из критериев и элементов оценивания в рамках методики 5-го раунда мониторинга Стамбульского план действий по борьбе с коррупцией ОЭСР указывается, что «если

¹⁶⁰ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 г. № 59. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111338/edition/7319/ru>

бюджетное финансирование, выделенное органам судебной власти, составило не менее 90% от суммы, запрошенной ими, оно считается достаточным»¹⁶¹.

Таблица 1. Финансирование судебной системы КР 2020-2023 гг. (млн.сом)¹⁶²

Название	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Фактическое финансирование судебной системы из РБ	1 246,5	1 524,5	2 198,1	3 135,4
Потребности судебной системы КР	2 493,6	3 113,2	2 787,1	4 101,0
Покрытие потребностей судебной системы в финансировании в %	49,98	49,0	78,9	76,5

Диаграмма 1. Покрытие потребности в финансировании судебной системы 2020-2023 гг.



Как видно из таблицы (1) и диаграммы (1), в 2020 и 2021 годах показатель покрытия потребностей судебной системы составлял лишь 49%, а к 2022 и 2023 годам составил 79 и 77% соответственно. Данный показатель свидетельствует, что только половина потребностей судебной системы КР покрывались за счет финансирования из республиканского бюджета, и даже когда объемы финансирования выросли, они покрывают лишь 79 % совокупных потребностей судебной системы, то есть показатели покрытия меньше 90 %.

Анализ выполнения Государственных целевых программ (ГЦП) по развитию судебной системы в КР на 2014-2017 и 2019-2022 годы¹⁶³ показывает, что обе программы имели

¹⁶¹ ОЭСР (2023), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, 5-й раунд мониторинга: Методические рекомендации. Стр. 116. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/Istanbul-Anti-Corruption-Action-Plan-5th-Round-Monitoring-Guide-RUS.pdf>

¹⁶² См. Государственная целевая программа «Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы». Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года УП № 47 “О Государственной целевой программе “Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы” URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/434916/edition/1234928/ru>

¹⁶³ Государственная целевая программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы». Утверждена Постановлением Жогорку Кенеша от 25 июня 2014 г. № 4267-V. URL: https://admin-sot.sot.kg/public/sites/4/2018/01/2014.06.25_gosudarstvennaya_celevaya_programma_utverzhdenyy_variant_v_zhk_kr_russkiy_variant.pdf

Государственная целевая программа “Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы”, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26 февраля 2020 года № 3575-VI.

ключевые цели по укреплению финансовой независимости судебной системы, в частности обеспечение достаточного финансирования с поэтапным достижением двухпроцентной доли расходной части бюджета и исключение влияния исполнительной ветви власти на оплату труда и формирование бюджета судебной системы. Достичь целевого показателя по выделению не менее 2% расходной части республиканского бюджета на финансирование судебной системы, к сожалению, не удалось. Анализ реализации программ показал, что уровень финансового обеспечения оставался ниже предусмотренного уровня.

Таким образом, для достижения финансовой автономии судов необходимо продолжать работу по выполнению поставленных целей, включая увеличение доли финансирования и защиту судебной системы от влияния других ветвей власти.

Таблица 2. Сравнительная таблица о выделении средств из республиканского бюджета (млн. сом)¹⁶⁴

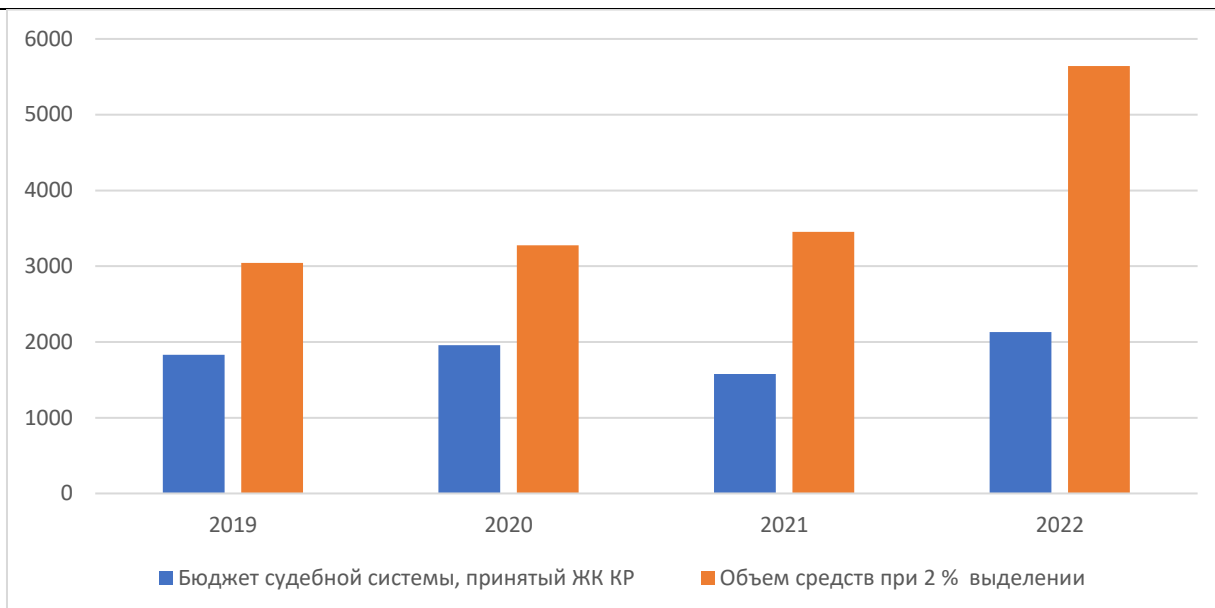
	Утвержденная ЖК КР расходная часть Республиканского бюджета	Бюджет судебной системы, принятый ЖК КР	% выделения от расходной части бюджета	Объем средств при 2 % выделении
2019	152100,9	1829,5	1,2	3042,0
2020	163710,4	1959,3	1,2	3274,2
2021	172891,6	1575,5	0,9	3454,83
2022	282112,8	2128,9	0,75	5642,25
Итого:	770815,7	7493,2	0,97	15413,28

В таблице 2, бюджет судебной системы показан в цифрах, утвержденных ЖК, но даже в этих цифрах мы видим, что нет того поэтапного доведения доли финансирования до 2%.

Диаграмма 2. Объемы фактического финансирования судебной системы в сравнении с предусмотренными 2 %

URL: <https://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2018/06/Postanovlenie-ZHogorku-Kenesha-KR-ot-26-fevralya-2020-goda-3575-VI.pdf>

¹⁶⁴ См. Государственная целевая программа «Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы». Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года УП № 47 “О Государственной целевой программе “Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы” URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/434916/edition/1234928/ru>

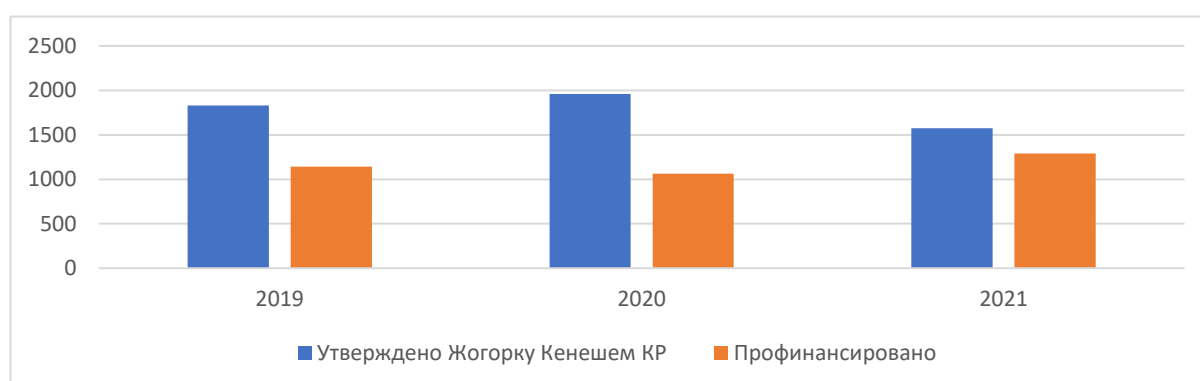


Как видно из таблицы, 2021 году идет резкое снижение объемов финансирования судебной системы, а доля в расходах снизилась с 1,2 до 0,75. В диаграмме 3, наглядно виден разрыв между объемами финансирования, которые должны быть при установленных 2 % от расходов республиканского бюджета и реальной картиной по финансированию.

Таблица 3. Сравнительная таблица исполнения бюджета судебной системы (млн.сом) ¹⁶⁵

	Утверждено ЖК КР	Профинансировано	% от утвержденного бюджета
2019	1829,5	1143,6	62,5
2020	1959,3	1064,0	54,3
2021	1575,5	1291,7	81,9

Диаграмма 3. Финансирование ранее утвержденного бюджета судебной системы



Как наглядно видно, даже после утверждения ЖК бюджета, фактическое финансирование остается за Министерством финансов. Как видно из диаграммы 3, даже те недостаточные объемы, утвержденные ЖК, были профинансированы на 55-82%.

Таблица 4 показывает, ситуацию с показателем в 2 % от расходов бюджета в настоящее время.

¹⁶⁵ Там же

Таблица 4. Финансирование судебной системы КР 2020-2023 гг. (млн.сом)¹⁶⁶

	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Республиканский бюджет КР	154 450,6	159 065,9	240 474,8	344 147,4
Динамика роста в % к 2020 году	100	103	155,7	222,8
Фактическое финансирование судебной системы из РБ	1 246,5	1 524,5	2 198,1	3 135,4
Динамика роста в % к 2020 году	100	122,3	176,3	251,5
Доля бюджетных средств судебной системы в РБ в %	0,81	0,96	0,91	0,91

Из таблицы видно, что темпы роста финансирования судебной системы опережают темпы роста расходов республиканского бюджета за анализируемый период. В ГЦП «Развитие системы правосудия КР на 2023-2026 годы» отмечены принятые за последние два года значительные меры по повышению заработных плат судьям и сотрудникам судебной системы, Судебного департамента и ВШП. В частности, в июне 2021 года заработные платы судей увеличились вдвое, а в августе 2022 года оклады сотрудников аппаратов судов, Судебного департамента и ВШП повысились на 1,5-2 раза. Однако доля финансирования судебной системы фактически не достигла 1% расходов республиканского бюджета.

Таким образом, финансирование судебной системы КР нельзя считать достаточным. За последние четыре года покрытие утвержденного парламентом бюджета судебной системы составило лишь 49-79%. Стратегическая цель – обеспечение не менее 2% от расходной части бюджета на финансирование судебной системы – не была достигнута, поскольку фактические показатели не превышают 1%. Вопрос об административной ответственности должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджета судебной системы остается нерешенным: утвержденные парламентом суммы выполнялись лишь на 55-82% за анализируемый период.

Исключить влияние исполнительной власти на определение размеров и условий оплаты труда судей и сотрудников судов не удалось. Напротив, эта зависимость усилилась, поскольку указ о регулировании заработных плат был издан Президентом КР и распространялся под грифом "ДСП" (документ для служебного пользования). Исключение практики установления контрольных цифр также не было достигнуто. Несмотря на декларирование внедрения программного бюджета, в котором для судебной системы предусмотрен определенный процент от общих расходов республиканского бюджета, продолжается практика определения контрольных цифр и открытия финансирования по усмотрению Министерства финансов КР.

Выводы

¹⁶⁶ См. Государственная целевая программа «Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы». Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года УП № 47 “О Государственной целевой программе “Развитие системы правосудия Кыргызской Республики на 2023-2026 годы” URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/434916/edition/1234928/ru>

1. Законодательство КР предусматривает меры для обеспечения финансовой независимости судебной системы, включая автономию в разработке бюджета и участие в процессах согласования с исполнительной властью. В то же время законодательство не устанавливает четких критериев достаточности финансирования судебной системы, что приводит к низкому уровню покрытия потребностей судебной системы. Финансирование судов часто не достигает даже 80% от запрашиваемых сумм, что свидетельствует о недостаточности выделяемых средств.

2. Цели, поставленные в ГЦП по обеспечению 2% расходной части бюджета для судебной системы, не были достигнуты, что также подтверждается фактическим финансированием, которое в последние годы не превышает 1% от расходной части республиканского бюджета.

Рекомендации

1. Жогорку Кенешу, Верховному суду, Совету судей рекомендуется: 1) внедрить четкие законодательные нормы, устанавливающие минимальный критерий для достаточности финансирования судебной системы, с учетом международных стандартов (например, 90% от запрашиваемых сумм). 2) Продолжить работу над исключением влияния исполнительной власти на процессы финансирования, включая определение условий и размеров оплаты труда судей и сотрудников судов. 3) Стремиться к выполнению целевых показателей, включая достижение 2% от расходной части республиканского бюджета на судебную систему. 4) Перейти на программный метод планирования и финансирования бюджета и дать самостоятельность в определении своей бюджетной политики органу судейского самоуправления в рамках заявленных объемов финансирования.

КП 7.2. Судебное вознаграждение установлено законом и является достаточным

Описание

Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, определяют, в частности, что: «... соответствующее вознаграждение, условия службы, пенсии ... должны надлежащим образом гарантироваться законом» (п. 11). Рекомендация относительно судей: независимость, эффективность и обязанности требует, что «*основные нормы системы вознаграждения профессиональных судей должны определяться законом*» (п. 53)¹⁶⁷.

В *Киевских рекомендациях* внимание акцентировано на необходимости отказа от разных льгот для судей и замену их путем повышения заработной платы: «*В долгосрочной перспективе, льготы, премии и привилегии должны быть отменены и зарплаты судей должны быть подняты до уровня, необходимого для обеспечения судьям нормального уровня жизни и адекватно отражающего уровень ответственности их профессии. До тех пор, пока льготы и привилегии сохраняются, они должны распределяться на основе предварительно установленных критериев в соответствии с прозрачной процедурой. У председателей судов не должно быть полномочий по данным вопросам*» (п. 13)¹⁶⁸.

Методология ОЭСР в рамках пятого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий против коррупции в качестве показателя 2.3. указывает:

«Размер вознаграждения судей:

А. Закреплен в законе;

¹⁶⁷ Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, 2012. Страсбург: Совет Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/consultations/european-convention-on-human-rights>

¹⁶⁸ Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, 2010. Киев: Совет Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/consultations/european-convention-on-human-rights>

В. Исключает любые дискреционные выплаты».

*«Достаточное вознаграждение в сочетании с подотчетностью (сдерживающими санкциями за нарушения) устраняют стимулы для развития коррупции. Низкая заработная плата (ниже уровня, достаточного для поддержания достойного уровня жизни) способствует коррупции. Достаточное вознаграждение не полностью устраняет риск коррупции, но существенно снижает его. Закон должен непосредственно регулировать размер вознаграждения судей разных уровней путем установления ставок окладов и всех надбавок (элемент А). Элемент В исключает любые дискреционные выплаты судьям (то есть премии, любые надбавки, выплачиваемые в результате принятия дискреционных решений). Выплаты, которые должны исключаться, включают только дискреционные выплаты; выплаты, которые определяются на основании объективных критериев (например, количество лет службы или в связи с назначением на административную должность) и применяются универсально ко всем соответствующим судьям, не будут считаться дискреционными».*¹⁶⁹

Определение размера судейского вознаграждения от решений исполнительной власти (Президента) является сомнительным с точки зрения обеспечения независимости судей. Ведь это серьезный инструмент влияния на судебную систему. Поэтому система оплаты труда судей должна определяться законом.

Что касается предоставления судьям жилья за счет государства, то, на первый взгляд, - это является гарантией независимости судей. Но следует учитывать то, что местные власти, имея дискрецию в выборе жилого помещения и времени его предоставления, могут влиять на судей, вызывая у них чувство обязанности либо желание сотрудничать на основе взаимности. В идеале, чтобы судья получал вознаграждение, позволяющее ему самостоятельно купить жилье, например, с помощью кредита, проценты по которому может погашать государство, пока судья находится на должности.

Практика премирования и награждения судей за их деятельность, а также система льгот, должны быть заменены на должный уровень судейского вознаграждения. “Социальный пакет” (жилье за счет государства, льготы, преимущества) лучше монетизировать и включить в размер судейского вознаграждения. Ведь внешне наличие у судей таких льгот при сравнительно большом размере заработной платы выглядит как нарушение принципа равенства всех перед законом.

Статус в Кыргызстане и вызовы

КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» в части социальных гарантий, изложенных в главах 7 и 8, предоставляет комплексные меры, обеспечивающие защиту судей, их материальное обеспечение и социальное обеспечение, что отвечает принципам независимости судебной власти и создает условия для профессиональной работы судей.

Материальное обеспечение судей (статья 33). Судьи обеспечиваются оплатой труда из республиканского бюджета. Условия оплаты труда определяет Президент по предложению СС. Закон запрещает уменьшение размера заработной платы судей в период их полномочий, что соответствует принципу независимости, предотвращая возможность давления через финансовые средства. Также предусмотрены меры по обеспечению жилья для судей, что

¹⁶⁹ ОЭСР (2023), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, 5-й раунд мониторинга: Методические рекомендации. Стр. 116. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/Istanbul-Anti-Corruption-Action-Plan-5th-Round-Monitoring-Guide-RUS.pdf>

является важным элементом социальной защиты, особенно для судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Социальная защита судей и их семей (статья 34). Закон закрепляет обязательное медицинское страхование для судей и компенсацию расходов на лечение, что является важной социальной гарантией. Также предусмотрены выплаты в случае травм, полученных в ходе исполнения служебных обязанностей. В случае смерти судьи или прекращения полномочий судьи предусмотрены выплаты его семье, что способствует социальной защите семей судей. Важным аспектом является то, что судьи, имеющие значительный стаж, получают повышенные выплаты к пенсии, что стимулирует профессионализм и долгосрочное пребывание в судейской должности.

Государственная защита судей (статья 35). В статье описаны меры по обеспечению государственной защиты судей, что является важной частью обеспечения их независимости и безопасности в условиях возможных угроз. Личная охрана, охрана имущества и жилья, а также возможность перевода в другой суд — все это необходимые меры для защиты судей. Также важно, что меры безопасности могут распространяться на близких родственников судьи, что обеспечивает комплексную защиту семьи.

В целом, законодательство о статусе судей в области социальных гарантий обеспечивает достаточно широкий спектр защиты судей, как с точки зрения материального обеспечения, так и социальной защиты, что отвечает международным стандартам.

В КР условия оплаты труда судей определяются Президентом по предложению СС. Это означает, что, хотя существует механизм совещания с судебной властью, окончательное решение принимает Президент, что может вызвать опасения относительно независимости судейской системы от политического давления.

Еще одной проблемой является засекречивание информации об условиях оплаты труда судей. Когда указы, регулирующие важные вопросы, такие как условия оплаты труда судей, находятся под грифом «ДСП», это ограничивает общественный и профессиональный доступ к информации.

В демократических странах открытость судебных решений и условий работы судей является важной частью обеспечения прав граждан. Ограничение доступа к таким данным препятствует реализации права на информацию.

Необоснованность засекречивания общественно важной информации расценивается как способ скрыть возможные политические или административные манипуляции в вопросах, касающихся судей. Это может подрывать доверие к судебной системе и создавать впечатление, что условия работы судей зависят от политической воли, а не от объективных и справедливых критериев.

Выводы

1. Законодательство КР предоставляет механизмы материального обеспечения судей, включая оплату труда из государственного бюджета, что соответствует принципу независимости судебной власти. Поскольку условия оплаты труда судей определяются Президентом, существует риск влияния политической воли на это решение, что может подорвать независимость судебной власти. Законодательством также предусмотрены социальные гарантии судьям, такие как обязательное медицинское страхование, компенсации за лечение, выплаты семьям в случае смерти и т.п. Эти меры в целом положительно влияют на независимость судей, обеспечивая их защиту и мотивацию для

долгосрочной работы. Предусмотренные законодательством меры государственной защиты судей, включая личную охрану, охрану жилья, безопасность семей судей, являются важным элементом обеспечения независимости судей.

2. Засекречивание информации об условиях оплаты труда судей и иных важных аспектах судебной деятельности ограничивает общественный и профессиональный доступ к информации.

Рекомендации

1. Президенту, Жогорку Кенешу, Совету судей КР рекомендуется пересмотреть процесс установления условий оплаты труда судей, исключив зависимость от политической воли. Для этого следует рассмотреть возможность передачи полномочий по определению условий оплаты труда Совету судей.

2. Президенту, Кабинету Министров КР целесообразно пересмотреть практику засекречивания информации об условиях оплаты труда судей, обеспечив их публичное раскрытие в рамках принципов прозрачности и подотчетности.

6. Несменяемость судей

Индикатор 8. Несменяемость судей гарантирована законом

КП 8.1. Срок полномочий судей гарантируется законом на практике

Описание

Принцип несменяемости судей является краеугольным камнем независимости судебной системы и отражен во всех международных документах, касающихся независимости судебной власти. Так, **Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов**, были приняты Седьмым конгрессом ООН по предотвращению преступлений и обращению с правонарушителями, проведенным в г. Милане в 1985 году и были одобрены Резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН №№ 40/32 и 40/146 от 29 ноября и 13 декабря 1985 г. соответственно и утверждают следующее: «... 12. Судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен... 18. Судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности...»

В **Замечании общего порядка № 32**¹⁷⁰ о статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах («Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство»), опубликованном 23 августа 2007 г., Комитет ООН по правам человека указал следующее: «Полномочия судей могут быть прекращены только по серьезным основаниям ненадлежащего поведения или некомпетентности в соответствии со справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность и установленными в Конституции или законе. Увольнение судей органами исполнительной власти, например, до истечения срока их полномочий, установленного при их назначении, без сообщаемых им любых конкретных причин и при

¹⁷⁰ Замечание общего порядка № 32, CCPR/C/GC/32, 23 августа 2007 г. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom32.html>

отсутствии эффективных средств судебной защиты, позволяющих оспорить увольнение, несовместимо с принципом независимости судебной власти. Это же верно, например, и в случае увольнения органами исполнительной власти судей, которым предъявляются обвинения в коррупции, без соблюдения любых процессуальных гарантий, устанавливаемых в законе...»

24 июня 2019 г. **Большая палата Суда ЕС вынесла Решение по делу «Комиссия против Польши»** ¹⁷¹(Commission v. Poland). Со ссылкой на соответствующие международные документы, Суд ЕС сделал следующие замечания о роли принципа несменяемости судей в гарантировании независимости судебной власти: «75. В частности, эта свобода судей от всякого вмешательства или давления извне, которая играет важнейшую роль, требует,... определенных гарантий, способных защитить тех, в чьи задачи входит разрешение споров, в частности, гарантий ... 76. Принцип несменяемости требует, в частности, чтобы судьи могли оставаться в должности, пока они не достигли обязательного возраста выхода в отставку или пока не истек срок их полномочий, если они наделяются этими полномочиями на определенный срок. Хотя данный принцип не является абсолютным, исключения из него не допускаются, если только они не требуются по правомерным и убедительным основаниям с учетом необходимости соблюдения принципа соразмерности...»

Судьи должны назначаться до установленного законом пенсионного возраста. Несменяемость судебной системы должна быть обеспечена на практике, и судьи не снимаются с должности (в том числе путем специальной проверки или оценки), если только это не основано на законе и объективных основаниях в исключительных случаях.

Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, определяют, что: «Судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен» (п. 10, 12).

В стране должен быть реализован принцип несменяемости судей и отсутствовать назначение судей на определенный срок.

КЕСС считает, что в тех исключительных случаях, когда судьи, назначаются на ограниченный срок, обязательно должны соблюдаться два условия: 1) судья, если он или она того желают, рассматривались бы в качестве кандидатов на новый срок назначающим органом; 2) решение о повторном назначении принималось бы совершенно объективно и на основании заслуг, без какого-либо учета политических соображений¹⁷².

Статус в Кыргызстане и вызовы

В соответствии с КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики», судьи всех судов КР несменяемы и сохраняют свои полномочия в пределах конституционного срока (ст.17).

Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста -70 лет (часть 6 статьи 95 Конституции). Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению

¹⁷¹ См.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=eccli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2019%3A531>

¹⁷² Заключение № 1 (2001) Консультативного Совета Европейских Судей (КЕСС) для Комитета Министров Совета Европы О Стандартах Независимости Судебных Органов и Несменяемости Судей (Рекомендация № R (94) 12 О независимости, эффективности и роли судей и применимости стандартов Совета Европы и любых других международных стандартов к существующим проблемам в этих областях. Страсбург, 23 ноября 2001 года. CCJE (2001) OP N°1. Пункт 52. <https://rm.coe.int/1680747b8e>

Совета по делам правосудия в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста (часть 8 статьи 95 Конституции).

В Заключении Венецианской комиссии к проекту Конституции КР ранее отмечалось: «В проекте Конституции вводится, как представляется, "испытательный срок" в 5 лет для местных судей. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия неоднократно заявляли, что назначение судей на испытательный срок может нарушать независимость судебной власти, поскольку в течение этого периода на судей может оказываться определенное давление с тем, чтобы они могли принять решение о пожизненном назначении. Как правило, может быть применен короткий испытательный срок, не подлежащий продлению, при условии, что пожизненное назначение или фиксированный срок пребывания в должности после этого предоставляется автоматически, за исключением судей, находящихся на испытательном сроке, которые были уволены в результате дисциплинарных мер. Венецианская комиссия ранее заявляла, что если назначения на испытательный срок считаются необходимыми, то факторы, которые могут поставить под сомнение беспристрастность судей, должны быть исключены. Одним из наиболее важных исключаяющих факторов является то, что решение о возобновлении полномочий может приниматься только независимым органом. Пять лет испытательного срока следует полностью пересмотреть или значительно сократить, обеспечив при этом, чтобы решения по этому вопросу мог принимать только независимый орган; положение проекта конституции следует соответствующим образом пересмотреть» (п.88)¹⁷³. Тем самым, Венецианская комиссия подчёркивает важность несменяемости судей как одного из главных условий судебской независимости.

В Кыргызстане, несмотря на многочисленные конституционные реформы первоначальный пятилетний срок назначения для судей местных судов остаётся неизменным. В то же время, в ходе конституционной реформы 2021 года в отношении судей высших судов принцип несменяемости был пересмотрен в положительную сторону — теперь они назначаются до достижения предельного возраста, что обеспечивает более высокий уровень стабильности и независимости для судей высших инстанций.

Согласно ч. 4 ст. 22 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» действующие судьи, по истечении 5-летнего срока полномочий, вправе не ранее 80 и не позднее 60 дней до окончания срока обратиться с заявлением в СДП о назначении его судьей местного суда. В этом случае СДП в 2-недельный срок со дня поступления заявления рассматривает его по правилам конкурсного отбора. Фактически это означает, что действующий судья подает заявление на участие в конкурсном отборе на свое же место.

Особенности конкурсного отбора для действующих судей заключаются в том, что действующий судья проходит собеседование по двум этапам - оценка представленных документов и собеседование для определения важных профессиональных и волевых качеств, то есть действующие судьи не проходят этапы компьютерного тестирования и выполнения письменного задания.

Действующему судье для назначения необходимо набрать пороговые 45 баллов. Однако, даже при наличии необходимых баллов, решение о представлении или непредставлении кандидатуры действующего судьи Президенту СДП принимает простым большинством

¹⁷³ Совместное заключение по проекту конституции Кыргызской Республики. Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн. (19-20 марта 2021 г.) Страсбург / Варшава, 19 марта 2021 г. Заключение Венецианской комиссии № 1021/2021. Заключение БДИПЧ/ОБСЕ № CONST-KGZ/398/20214. CDL-AD(2021)007*. п.91. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)

голосов. При равном количестве голосов, принимается решение, за которое проголосовал председательствующий. Здесь усматривается проблема по поводу того, что, несмотря на прохождение порогового балла, проводится голосование. Такая процедура может вызывать вопросы относительно объективности окончательного решения. Фактически, даже если судья набирает необходимый балл, его судьба остается в руках СДП, который может принять решение простым большинством голосов. Это может оставлять место для субъективных факторов или личных предпочтений, что не только нарушает принцип равного и справедливого отбора кандидатов, но и серьезно подрывает принцип несменяемости судей.

Венецианская комиссия в Заключении по проекту Закона «О Совете по отбору судей КР» от 17-18 июня 2011 г. в пп. 46-47 относительно аналогичной статьи прежнего закона, отмечала следующее: *«В статье 17.5 предусмотрено, что «по результатам конкурсного отбора Совет проводит открытое голосование по каждой кандидатуре и принимает решение о предложении кандидатов на должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты, местного суда». В данной статье содержатся два противоречащих друг другу положения. В первой части предложения говорится о том, что отбор кандидатов должен проводиться «по результатам конкурсного отбора...», что означает отбор по объективным критериям по результатам конкурса, однако во второй части сказано, что Совет «...проводит открытое голосование по каждой кандидатуре», при котором члены Совета уже не связаны критериями объективности. Если отбор проводится объективно и по конкурсу, то открытого голосования быть не может, так как при нем объективные результаты потенциально могут быть проигнорированы. Никакой проблемы не представило бы проведения чисто формального голосования в целях утверждения результатов процедуры отбора. Однако Совет будет проводить открытое голосование по каждому кандидату и те кандидаты, которые получают голоса «за», будут предложены на должность судьи. При такой системе, результаты конкурсного отбора бессмысленны, так как Закон не обязывает Совет назначать кандидата, который набрал большее число баллов в конкурсном отборе. Создается реальная опасность того, что на должность судей будут рекомендованы лица, пользующиеся симпатией членов Совета, а не лица, которые были признаны достойными на основании объективных критериев»¹⁷⁴.*

Если кандидатура действующего судьи не предлагается на назначение судьей местного суда, то на предстоящую вакантную должность судьи объявляется конкурс. Судья, не прошедший отбор после пятилетнего срока пребывания в должности, вправе участвовать в других конкурсах на вакантные должности судей не ранее чем через один год со дня отклонения его кандидатуры (ч. 4 ст. 22 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики»).

Строго говоря, описанную выше процедуру сложно назвать полноценным конкурсом, так как действующий судья фактически является единственным кандидатом на свою должность. Нельзя её считать и переаттестацией, поскольку СДП не использует особых критериев оценки для действующих судей. Процедура также не может быть названа продлением полномочий, так как после конкурса СДП проводит голосование, а окончательное решение о назначении принимает Президент.

Как указывалось, закон обязывает при проведении собеседования с действующими судьями местных судов учитывать результаты последней профессиональной оценки качества

¹⁷⁴ Заключение по проекту закона «О совете по отбору судей Кыргызской Республики». Принято на 87-м пленарном заседании Венецианской Комиссии (Венеция, 17-18 июня 2011 г.). Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия). Страсбург, 20 июня 2011 г. Заключение No. 624 / 2011. CDL-AD(2011)019. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)019-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)019-rus)

деятельности судей. Впервые на законодательном уровне порядок прохождения профессиональной оценки судей местных судов закреплён в июле 2024 года. Ранее, он определялся лишь Положением о порядке проведения профессиональной оценки качества судей местных судов, утвержденных Решением СС от 31 марта 2023 года¹⁷⁵.

Согласно законодательным новеллам главы 4 КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» такая оценка проводится каждые 4 года Комиссией по профессиональной оценке судей местных судов СС (далее - Комиссия по оценке).

В пункте 5.3. Положения о порядке проведения профессиональной оценки устанавливается, что судьи местных судов, назначенные на пять лет, получившие при профессиональной оценке деятельности свыше 85 баллов, могут быть рекомендованы СДП Президенту для назначения их на должность судьи до предельного срока без проведения процедуры собеседования¹⁷⁶. Проблема заключается в том, что норма о рекомендации судей на основании результатов профессиональной оценки без обязательного прохождения собеседования не закреплена на законодательном уровне. Напротив, закон предписывает действующим судьям обязательное прохождение конкурсного отбора. Такая коллизия норм КЗ и локального акта должна рассматриваться как превышение полномочий СС и как произвольное вмешательство в сферу полномочий СДП.

Более того, правила назначения или продления полномочий судей должны основываться строго на законе, а не на внутренних положениях, что гарантирует стабильность и защищенность статуса судьи. Также следует обратить внимание, что слово "могут" подразумевает возможность, но не обязывает к действию. Это приводит к неопределенности относительно того, будут ли судьи действительно рекомендованы при соответствии критериям профессиональной оценки. При осуществлении мониторинга не зафиксировано случаев назначения судей по результатам профессиональной оценки.

Таким образом, в статусе судьи, назначенного на 5-летний срок, существует неопределенность в контексте требований международных стандартов. В соответствии с международными стандартами судебной независимости, пятигодичный срок пребывания на должности судьи в Кыргызстане не может рассматриваться как полноценный испытательный срок. В международной практике испытательный срок для судей обычно составляет от 1 до 3 лет, после чего судья проходит объективную оценку на основе профессиональных показателей, таких как качество решений и отсутствие дисциплинарных нарушений. Важно отметить, что по завершении испытательного срока не проводится повторного конкурсного отбора или голосования. Решение о продолжении полномочий судьи принимается независимыми органами на основе результатов оценки, что минимизирует риск внешнего давления и политического вмешательства. Примеры стран, таких как Германия, Франция, Испания, Грузия и Италия, демонстрируют, что автоматическое назначение на пожизненный срок или длительный срок после успешного прохождения испытательного периода является важным механизмом обеспечения независимости судей.

В Кыргызстане, напротив, пятигодичный срок назначается на основе конкурса, а по его истечении судья обязан вновь проходить конкурсный отбор на свою же должность и быть назначенным президентом, что существенно снижает уровень защищенности судей. Такая

¹⁷⁵ Положение о порядке проведения профессиональной оценки качества деятельности судей Кыргызской Республики. Утверждено решением СС. 31 марта 2023 года . URL: <https://admin-kenesh.sot.kg/public/sites/25/2023/05/Polozhenie-o-poryadke-provedeniya-professionalnoj-otsenki-kachestva-deyatelnosti-sudej-Kyrgyzskoj-Respubliki.pdf>

¹⁷⁶ Там же

практика не соответствует международным стандартам, так как конкурсный отбор и голосование включают субъективные и политические факторы, что подрывает принцип несменяемости и независимости судей.

Выводы

1. Конституция и КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» закрепляют принцип несменяемости судей, однако судьи местных судов первоначально назначаются на 5-летний срок. Продолжительный период полномочий без постоянного статуса создает ситуации, когда судья может испытывать давление в принятии решений в ожидании повторного назначения, что создает риски для независимости судей.
2. В Кыргызстане действующий судья, завершивший свой первоначальный пятилетний срок, обязан повторно проходить конкурс на свое же место. Несмотря на успешное прохождение конкурса и достижение порогового балла, его кандидатура может быть отклонена СДП, поскольку окончательное решение принимается простым большинством голосов. Даже если кандидатуру судьи одобряют, его полномочия не продлеваются автоматически. Судья должен пройти еще один этап — утверждение Президентом, что создает дополнительную неопределенность и зависимость от внешних факторов. Этот процесс не соответствует принципу несменяемости судей, важному для обеспечения их независимости.
3. Порядок профессиональной оценки качества работы судей местных судов предусматривает, что судьи, набравшие высокие баллы, могут быть рекомендованы для продления полномочий без прохождения собеседования, но такая рекомендация не является обязательной и противоречит закону, требующему обязательного конкурсного отбора, что создает неопределенность для судей, которые не могут быть уверены в продлении своих полномочий, несмотря на положительные оценки их профессиональной деятельности.

Рекомендации

1. Жогорку Кенешу, Верховному суду рекомендуется: 1) отменить текущую практику назначения судей местных судов на первоначальный пятилетний срок и переход к прямому назначению судей до достижения предельного возраста. При этом процедуры отбора судей должны быть усложнены, чтобы обеспечить более высокую степень независимости и профессионализма. Обязательным условием назначения должно стать прохождение профессионального обучения в Высшей школе правосудия и успешная сдача аттестации. Это позволит гарантировать, что назначаемые судьи обладают необходимыми знаниями и навыками для эффективного выполнения своих обязанностей. 2) Учитывая, что отмена 5-летнего срока требует внесения изменений в Конституцию КР, в текущий период рекомендуется упростить процедуру повторного назначения судей путем внесения изменений в КЗ «О статусе судей». Вместо обязательного прохождения конкурса для действующих судей можно рассмотреть внедрение более прозрачного и предсказуемого механизма, который бы обеспечивал автоматическое продление полномочий на основании высоких оценок их профессиональной деятельности и без дополнительных этапов голосования в СДП.

ОЦЕНКА СФЕРЫ

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
Образование судов			
1. Исполнительная власть не влияет на образование и упразднение судов	1.1. Исполнительная власть не имеет полномочий прекращать либо приостанавливать деятельность судов	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5}$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (есть общая правовая основа, но отсутствует детальная регламентация порядка создания и реорганизации судов). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (не зафиксированы произвольные вмешательства, но практика не подкреплена чёткими процедурами и согласованиями с органами судейского самоуправления).
Органы, ответственные за формирование судейского корпуса Отбор, назначение и карьера судей			
2. Независимый судейский орган формируется судейским сообществом без участия политических органов	2.1. Состав независимого судейского органа (Совет по отбору судей) формируется без прямого участия политических органов (Президент и Парламент)	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5}$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (определён общий состав Совета с преобладанием судей, но отсутствуют чёткие и унифицированные процедуры выдвижения кандидатов, особенно от политических и общественных субъектов, что не исключает риск влияния). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (в ряде случаев представители назначаются по непрозрачным или непредусмотренным законом процедурам, что ослабляет объективность и подотчётность формирования состава Совета).
3. Независимый судебный орган имеет	3.1. Независимый судейский орган (органы	1	$3^1 + П^1$

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
статус, мандат и порядок деятельности, гарантирующие независимость, добропорядочность и открытость судебной власти	судебного управления) созданы на основе законов		Законодательство полностью соответствует международному стандарту (Совет судей создан на основе Конституции и специального закона, структура и статус органа соответствуют требованиям независимости судейского самоуправления). Правоприменительная практика также демонстрирует соответствие.
	3.2. Состав независимого судейского органа (Совет судей) обеспечивает честность судебной системы	0,5	$3^1 + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство полностью соответствует международному стандарту (Совет судей формируется исключительно из судей и на основе закона, что соответствует критериям независимости и самоуправления). Правоприменительная практика частично соответствует международному стандарту (ограничение участия судов первой инстанции, отсутствие конкуренции, региональный и гендерный дисбаланс, а также формальный характер выборов подрывают принципы инклюзивности, транспарентности и равного представительства).
	3.3. Решения независимого судейского органа (Совет судей) и иных судейских органов прозрачны	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (принцип гласности формально закреплён, но без детализированных процедур и требований к открытости решений и доступу общественности). Правоприменительная практика не обеспечивает реализации принципа прозрачности (решения СС не публикуются, доступ общественности и СМИ ограничен, открытое рассмотрение дисциплинарных дел фактически не применяется, отсутствует базовая информация на официальном сайте).
4. Назначение судей, продвижение по службе	4.1. Независимый судейский орган (Совет	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
и увольнение основаны на заслугах и осуществляются судебной властью при ограниченном влиянии исполнительной и законодательной власти	судей) играет решающую роль в назначении и увольнении судей, а исполнительная (Президент) и/или законодательная (Жогорку Кенеш) власти ограничены решениями, принятыми судебским органом		Законодательство частично соответствует международному стандарту (формально закреплены конкурсные процедуры и участие нескольких органов, но отсутствуют надлежащие гарантии беспристрастности и тайного голосования). Правоприменительная практика не в полной мере обеспечивает реализацию принципов независимости и объективности (фиксируются случаи отклонения кандидатов по политическим причинам, допускаются неформальные процедуры, роль Совета по делам правосудия существенно ослаблена).
	4.2. Назначение и продвижение по службе основаны на заслугах и на основе закрепленных законом конкурентных процедур	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (процедуры отбора формально включают конкурсные элементы, однако наличие ограничений, связанных с действиями родственников, противоречит принципу индивидуальной ответственности и вызывает обеспокоенность с точки зрения недискриминации). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (реализуются многоэтапные процедуры и конкурс, но эффективность оценки профессиональных и личных качеств кандидатов остаётся ограниченной, особенно на этапе собеседований и при отборе судей высших инстанций).
	4.3. Этапы отбора и продвижения судей являются транспарентными и открытыми	0,5	$3^1 + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство полностью соответствует международному стандарту (предусматривает требования к прозрачности и обязательность публикации решений Совета по делам правосудия). Правоприменительная практика не обеспечивает реализацию этих требований (информация публикуется в усечённом виде, отсутствуют

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			данные о ключевых решениях и отчётности, что ограничивает общественный контроль и снижает доверие).
	4.4. Существует судейское образование, которое призвано защищать интересы и права самих судей	0,5	$3^1 + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство полностью соответствует международному стандарту (гарантирует право судей на объединение в профессиональные ассоциации для защиты своих интересов). Правоприменительная практика не в полной мере обеспечивает активную реализацию этого права (существующая Ассоциация судей функционирует, но ее представительская и защитная функции не вполне выражены).
	4.5. Учебные заведения для судей являются частью процедуры отбора судей и независимы от исполнительной власти	0,5	$3^{0,5} + П^1 = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (Высшая школа правосудия имеет формальный статус независимости, однако сохраняется финансовая зависимость от исполнительной власти, что ограничивает институциональную автономию системы судебного обучения). Правоприменительная практика демонстрирует полное соответствие (программы обучения актуальны, регулярно обновляются и соответствуют международным стандартам подготовки судей и сотрудников аппаратов судов).
Ответственность судей и основания для увольнения (отстранения от должности)			
5. Процедура увольнения и привлечения судей к ответственности гарантирует ее	5.1. Основания для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности с определенной точностью	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (основные основания дисциплинарной ответственности установлены, однако наличие оценочных формулировок и отсутствие разграничения между этическими и дисциплинарными нарушениями подрывают

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
беспристрастность, справедливость и открытость	предусмотрены законом и не оставляют пространства для юридической неопределенности		принцип правовой определённости). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (возможность различного толкования норм и отсутствие чёткой границы между дисциплинарной и этической ответственностью ведут к непоследовательному применению мер воздействия).
	5.2. Привлечение судьи к дисциплинарной ответственности осуществляет независимый орган	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (Дисциплинарная комиссия формально учреждена и действует, однако её состав не обеспечивает надлежащей независимости и исключает участие внешних представителей, что не соответствует принципам объективности и беспристрастности). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (одни и те же лица могут участвовать в рассмотрении дисциплинарных дел на разных стадиях, что создаёт риск конфликта интересов и подрывает доверие к процедуре).
	5.3. Дисциплинарная процедура соответствует требованиям справедливой судебной процедуры	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично отражает международные стандарты в части дисциплинарной ответственности судей, однако не содержит прямого закрепления принципов объективности, состязательности и гласности, а участие политических органов в процедурах досрочного освобождения судей требует дальнейшего балансирования в целях обеспечения институциональной независимости. Правоприменительная практика пока не в полной мере реализует гарантии независимости судей в дисциплинарных процедурах; сохраняются риски воздействия через механизм жалоб, участие председателей судов и ограниченные возможности обжалования, что

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			подчёркивает необходимость дополнительного укрепления процедурных гарантий.
	5.4. Дисциплинарные санкции в отношении судей пропорциональны	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (существует перечень дисциплинарных мер, однако отсутствует нормативное разграничение проступков по степени тяжести, что ограничивает предсказуемость санкций и применение принципа соразмерности). Правоприменительная практика демонстрирует частичное соответствие (неоднородность в применении мер ответственности и отсутствие чётких ориентиров по досрочному освобождению судей подчеркивают необходимость усиления единообразия и правовой определённости в дисциплинарной практике).
	5.5. Решения по увольнению судей, а также по результатам дисциплинарных практик носят открытый характер	0	$3^0 + П^0 = 0$ Законодательство не содержит требований к обязательной публикации решений Совета судей по дисциплинарным делам, что не обеспечивает должной открытости и информирования общественности. Правоприменительная практика также не обеспечивает прозрачности: информация о дисциплинарных разбирательствах отсутствует на официальном ресурсе, что ограничивает возможности общественного контроля и снижает уровень доверия к системе.
	5.6. Привлечение судьи к уголовной ответственности за правонарушение	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (предусматривает судебный иммунитет и необходимость согласия Совета судей для предъявления обвинения, но не устанавливает

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
	осуществляется по представлению генерального прокурора и рассматривается на заседании Совета судей		дополнительных гарантий на предварительных стадиях процессуальных действий). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (возможность проведения оперативных и следственных действий до предъявления обвинения без специальных гарантий повышает риск давления на судей и требует дополнительного укрепления защитных механизмов).
Роль и статус председателей судов			
6. Председатели судов не влияют на независимость судебной власти	6.1. Председатели судов назначаются, избираются самими судьями	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (предусмотрена многоступенчатая процедура назначения председателя Верховного суда, однако отсутствует чёткая регламентация выдвижения и критериев отбора, что ограничивает прозрачность и предсказуемость процедуры). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (практика открытого голосования и фактическое усиление влияния исполнительной власти на процесс назначения могут создавать риски политизации и ослабления внутренней независимости судебной системы).
	6.2. Полномочия председателей судов не влияют на независимость судей	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (предусматривает значительные полномочия председателей судов без достаточных механизмов сдержек и противовесов, в том числе по вопросам дисциплины и распределения дел). Правоприменительная практика демонстрирует частичное соответствие (наблюдаются риски влияния председателей судов на независимость отдельных судей,

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			особенно в связи с правом инициировать дисциплинарные меры и осуществлять кадровые перемещения).
	6.3. Распределение дел между судьями прозрачно и открыто	1	$3^1 + П^1 = 1$ Законодательство полностью соответствует международному стандарту (автоматизированное распределение дел предусмотрено и закреплено как механизм обеспечения объективности и прозрачности в работе судов). Правоприменительная практика также демонстрирует полное соответствие (АРД функционирует в судах страны и применяется в соответствии с принципами справедливости, открытости и эффективности правосудия).
Финансирование судебной системы			
7. Финансирование судебной системы обеспечивает ее институциональную независимость и независимость судей	7.1. Судебная система участвует в определении своего бюджета	0,5	$3^{0,5} + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (предусмотрена автономия судебной системы в бюджетном процессе, но отсутствуют чёткие нормативные критерии достаточности финансирования). Правоприменительная практика демонстрирует частичное соответствие (объёмы финансирования не соответствуют заявленным целям и в ряде лет составляют менее половины от предусмотренного программами ориентира, что ограничивает институциональные возможности судебной системы).
	7.2. Судебное вознаграждение установлено законом и является достаточным	0,5	$3^1 + П^{0,5} = 0,5$ Законодательство полностью соответствует международному стандарту (гарантирует стабильное материальное и социальное обеспечение судей, включая охрану и государственные гарантии, что способствует укреплению независимости судебной власти).

СФЕРА 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			Правоприменительная практика не в полной мере обеспечивает прозрачность в реализации этих гарантий (условия оплаты труда судей и ключевые аспекты финансового обеспечения засекречены, что ограничивает возможности общественного контроля и снижает уровень открытости).
Несменяемость судей			
8. Несменяемость судей гарантирована законом	8.1. Срок полномочий судей гарантируется законом и на практике	0,5	$3^{0,5} + 1^{0,5} = 0,5$ Законодательство частично соответствует международному стандарту (принцип несменяемости закреплён, но предусмотрен первоначальный пятилетний срок и необходимость повторного конкурсного отбора, что ограничивает стабильность судейского статуса). Правоприменительная практика также демонстрирует частичное соответствие (процедура продления полномочий сопряжена с неопределённостью и зависит от решений нескольких органов, что может восприниматься как потенциальный фактор давления на судей).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного мониторинга системы уголовного правосудия Кыргызской Республики демонстрируют как наличие устойчивой институциональной базы, так и необходимость комплексного переосмысления ряда ключевых компонентов, от которых напрямую зависит качество и независимость судебной власти. Несмотря на то, что основы судебной системы закреплены в Конституции и соответствующих законах, в практическом измерении сохраняется ряд структурных и процедурных вызовов, способных оказывать влияние на эффективность, транспарентность и беспристрастность судопроизводства.

Прежде всего, обращает на себя внимание институциональная зависимость ключевых решений — в частности, связанных с назначением судей, председателей судов, а также привлечением к дисциплинарной ответственности — от политических органов. Формальные механизмы, предусмотренные законодательством, нередко реализуются с недостаточной степенью транспарентности, что снижает доверие как со стороны профессионального сообщества, так и со стороны общества в целом.

Также выявлена фрагментарность в применении международных стандартов — многие из них закреплены в законодательстве, но их имплементация в правоприменительной практике остается выборочной и ограниченной. Например, несменяемость судей, являющаяся краеугольным камнем судебной независимости, в действующих процедурах назначения и повторного утверждения судей местных судов реализуется непоследовательно и допускает значительные элементы неопределенности и внешнего влияния.

Кроме того, отмечены системные проблемы в сфере дисциплинарной ответственности судей: отсутствие четкой дифференциации дисциплинарных проступков, отсутствие права обжалования большинства дисциплинарных решений, недостаточная открытость процедур, неразграниченность этических и дисциплинарных нарушений — все это может оказывать негативное влияние на независимость судебной власти и нарушать принципы справедливого разбирательства.

Результаты настоящего мониторинга могут быть использованы для совершенствования практик в следующих направлениях:

- Нормативное упорядочение ключевых процедур — включая порядок назначения судей и председателей судов, дисциплинарные механизмы и процедуры оценки;
- Укрепление институтов самоуправления судей — включая расширение роли Совета судей и реформирование механизмов его формирования с учетом принципов репрезентативности, регионального баланса и гендерного равенства;
- Повышение транспарентности работы органов судейского сообщества и дисциплинарных органов;
- Финансовое и институциональное укрепление судебной системы с целью обеспечения независимого функционирования, в том числе в вопросах материального обеспечения, инфраструктуры и административной автономии.

Для дальнейшего углубленного анализа и устойчивого улучшения судебной системы в Кыргызской Республике, представляется целесообразным продолжение мониторинга в следующих направлениях:

- Проверка реализации гарантий независимости судей в повседневной практике судопроизводства, включая внутреннюю независимость в отношениях с председателями судов;

- Изучение качества отбора и продвижения судей, включая применение профессиональных и этических критериев, участие общественности, наличие обоснованных решений и отчетности по каждому этапу;
- Анализ дисциплинарной практики, включая соразмерность и предсказуемость мер, практику рассмотрения дел и доступность решений;
- Оценка использования цифровых решений, в том числе автоматизированного распределения дел и доступа к судебным актам;
- Изучение восприятия судебной независимости среди самих судей, адвокатов и граждан — через опросы и интервью — для получения эмпирических данных о функционировании системы.

Дальнейшее углубленное исследование в обозначенных направлениях позволит создать более устойчивые и обоснованные рекомендации, направленные на развитие правосудия, укрепление доверия к судебной системе и продвижение верховенства права в Кыргызской Республике.

В ходе проведения исследования команда исследователей столкнулась с несколькими факторами, которые могли повлиять на полноту и точность выводов. Некоторые данные о внутренних процедурах в СС и СДП были закрытыми и недоступными для публичного анализа, что ограничило возможности для глубокой оценки. В частности, СС не предоставил возможности присутствовать на заседаниях при рассмотрении жалоб и представлений на судей. Это могло повлиять на точность и полноту выводов о соразмерности и справедливости применяемых к судьям санкций, а также выводов об отсутствии единообразия правоприменительной практики.

В текущих страновых условиях исследователи были вынуждены предпринимать дополнительные меры для обеспечения анонимности участников исследования. Это ограничивало возможность проведения глубоких и детализированных интервью, так как некоторые респонденты предпочитали не раскрывать личные или профессиональные данные, что повлияло на полноту и качество исследования.

Эти ограничения в определенной степени влияли на интерпретацию выводов, однако они не умаляют значимости проведенного исследования. Более полное понимание проблем судебной независимости потребует дальнейших исследований, направленных на преодоление этих ограничений.

Таким образом, исследование представляет собой значимый вклад в понимание текущего состояния и проблем судебной системы в Кыргызстане. Его результаты освещают ключевые области, требующие реформ и повышения прозрачности, подчеркивая важность независимости судебной власти для укрепления правосудия и защиты прав человека. Выводы и рекомендации могут стать основой для формирования новых подходов и политики, направленных на обеспечение справедливого, беспристрастного и открытого правосудия. В долгосрочной перспективе, применение рекомендаций и дальнейшая работа над устранением выявленных вызовов способны внести существенный вклад в развитие правовой системы и усиление гарантий прав человека в стране.