

КОНСТИТУЦИЯ И ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

А. Салянова – канд. юрид. наук

This article examines the regulations of the Constitution of the Kyrgyz Republic, which are dedicated to the status and order of the judicial power foundation. The problems which are given in this science work are connected with the place and meaning of judicial power in the state bodies system.

Практически во всех демократических странах судебная власть имеет специальный орган, призванный выражать и защищать интересы судей, участвовать в организационном и материальном обеспечении судов, в решении вопросов об их назначении, перемещении и освобождении от должности. Это орган, правомочный представлять интересы судейского сообщества в органах законодательной и исполнительной власти.

В разных странах орган судейского самоуправления называется по-разному. В Италии, Франции, Румынии – это Высший совет магистратуры, в Болгарии – Высший судебный совет, в Албании – Верховный совет правосудия, на Украине – Высший совет юстиции, в Испании – Высший совет судебной власти.

9 ноября 2006 г. статус органа судейского самоуправления в Кыргызской Республике впервые получил конституционное закрепление. Такими органами являются съезд судей и совет судей. Основной закон также определил основные полномочия Совета судей (ст. 91 п. 2)¹.

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

Следует отметить, что организация судейского самоуправления была закреплена во временном Положении “О совете судей Кыргызской Республики”². Согласно данному Положению, органами судебного (ныне судейского) самоуправления являются съезд судей и совет судей. Совет судей действовал в период между съездами судей и проводил в жизнь правовую политику высшего органа судебного самоуправления.

Этим Положением были установлены основные задачи совета:

- координация работы по практической реализации судебно-правовой реформы;
- организационное обеспечение деятельности судов;
- участие в совершенствовании законодательства Кыргызской Республики на основе прогрессивных правовых концепций;
- разрешение конфликтов между судьями.

Анализ указанных полномочий позволяет сделать вывод о том, что их было явно недостаточно для осуществления подлинного самоуправления.

² Временное положение “О совете судей Кыргызской Республики”. – 1994. – 28 июля. – №182а.

Не были предусмотрены такие важные полномочия, как:

- ↳ защита прав и законных интересов судей;
- ↳ контроль за формированием и исполнением бюджета судов;
- ↳ представление интересов судей в отношениях с другими государственными органами и общественными объединениями;
- ↳ организация обучения и повышения квалификации судей и другие полномочия, направленные на развитие судейского сообщества.

Помимо этого Положения было принято множество нормативных правовых актов, направленных на укрепление независимости судебной ветви власти, на усиление ее кадровой, информационной и материально-технической самостоятельности.

В частности, мотивируя тем, что деятельность судов по отправлению правосудия, защите прав и законных интересов граждан, рассмотрению хозяйственных споров, борьбе с преступностью не отвечает тем высоким требованиям, которые предъявляются к ним Конституцией Кыргызской Республики, Президент Кыргызской Республики в своем Указе “О некоторых мерах по усилению судебной власти и повышению авторитета судов” от 27 июля 1994 г. обозначил ряд конкретных задач.

Надо признать, что часть этих задач была выполнена. Часть, к сожалению, до настоящего времени так и осталась нереализованной. Так, на совет судей была возложена разработка проектов законов, предусматривающих постепенный переход к институту присяжных заседателей; введение института мировых судей, избираемых населением для рассмотрения несложных уголовных, гражданских, а также административных дел.

Не секрет, что положение судебной власти в системе государственных органов противоречиво и такое положение не является особенностью только кыргызского государственного устройства. С одной стороны, судебные органы полномочны решать вопросы, которые не в силах решить ни законодательная, ни исполнительная власть. С другой стороны – это сравнительно слабая власть. Она не может опираться на поддержку избирателей, не имеет человеческих и материальных ресурсов, какие

могут себе позволить законодательная и исполнительная власти. Сила этой власти коренится в неуклонном исполнении закона, в уважении судебного решения, его непререкаемости¹. В этом смысле судейское самоуправление – это именно тот инструмент, через который возможно обеспечить авторитет суда и его независимость. Основы, заложенные в новой редакции Конституции, это только шаг в сторону реального реформирования судебной власти. Закрепив основные принципы организации и деятельности судебной власти, Конституция оставила очень много важных моментов на дальнейшее развитие уже в текущем законодательстве.

Помимо многочисленных изменений, которые нужно будет внести в действующее законодательство о судебной власти, необходимо будет принять качественно новые законы. Это закон о Национальном совете по делам правосудия и закон о съезде судей и совете судей. Конечно, в целях комплексного правового регулирования судебной власти эти вопросы должны были быть урегулированы одним законом – конституционным законом о статусе судей. Тем более ст. 84 Конституции установила, что “отбор кандидатур на должности судей местных судов, представление их на назначение и перевод (ротацию), отстранение и освобождение от должности осуществляются Национальным советом по делам правосудия в порядке, определяемом конституционным законом” (ст. 84 п. 4).

Соответственно, можно предположить, что предмет регулирования Закона “О Национальном совете” по делам правосудия ограничится лишь определением статуса, состава и срока полномочий самого Национального совета.

Следует отметить, что проекты законов о Национальном совете по делам правосудия находятся сейчас в Жогорку Кенеше и в обоих законопроектах содержатся положения, касающиеся порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности судьи, принятия рекомендации об освобождении от должности судьи, перевода (ротации) судьи. Вме-

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 4 изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – С. 357.

сте с тем Конституция уже установила уровень правовой регламентации таких вопросов в виде конституционного закона. В этой связи представляется целесообразным при принятии Закона “О Национальном совете” четко разграничить предмет регулирования конституционного закона о статусе судей и закона “О Национальном совете”.

Возможности судейского самоуправления расширены императивной конституционной нормой о том, что “финансирование судов производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия” (ст. 87 п. 1). В редакции Конституции 2003 г. были слова “в соответствии с законом”, что значительно снижало правовой потенциал данной статьи.

Хотелось бы по этому поводу отметить еще один немаловажный момент.

В мировой практике сложились два подхода к вопросу о финансировании судов и обеспечении их кадрами. Первого подхода придерживаются США, Южная Корея, Таиланд, Япония. Согласно принципам организации судебной власти этих стран, формирование бюджета судебных органов, контроль за судебным персоналом и другие вопросы должны находиться под судебным контролем. Второй подход сложился в ряде европейских стран. Среди них можно назвать Швейцарию, Германию, Францию и некоторые другие страны. Он состоит в том, что суд, являясь независимым органом и единственным органом, осуществляющим правосудие, должен быть полностью освобожден от несвойственных ему функций кадрового и материально-технического обеспечения. Ничто не должно отвлекать суд от его основной деятельности. Для этих целей и должен существовать отдельный орган исполнительной власти.

Надо отметить, что мы апробировали оба подхода. Так, образованный Указом Президента 31 июля 1998 г. Судебный департамент являлся исполнительно-распорядительным органом судебной власти. Позднее отказались от этого подхода, и Судебный департамент был включен в структуру исполнительной власти, т.е. в структуру Министерства юстиции.

В свете новой редакции Конституции Кыргызской Республики, устанавливающей, что бюджет судебной системы формируется самостоятельно судебной властью (ст. 87 п. 2), резонным представляется пересмотр существующего положения органа, обеспечивающего деятельность судебных органов. Для того чтобы судебная власть самостоятельно могла сформировать свой бюджет, необходимо, чтобы у нее были соответствующие человеческие и материальные ресурсы, и чтобы эти ресурсы находились не при исполнительной власти, а при ней самой. Данное утверждение подкрепляется и положением Конституции о том, что совет судей осуществляет контроль за формированием и исполнением бюджета судов. Другими словами, речь идет о контроле за структурой, находящейся в ведении судебной власти, а конкретно – органа судейского самоуправления.

Определенной деполитизации формирования судейского корпуса должен способствовать новый порядок формирования Национального совета, установленный Конституцией. Теперь он будет состоять из числа представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и общественных объединений (ст. 84 п. 5).

Таким образом, формирование судейского корпуса не будет монопольным правом Президента, парламента и даже самой судебной власти. К примеру, в России отбором судей занимаются квалификационные коллегии, состоящие только из судей. Но даже этот вариант, оказывается, не самый демократичный путь, потому что есть понятие корпоративной пристрастности. Именно поэтому в развитых демократических странах органы судейского самоуправления формируются с участием представителей законодательной, исполнительной власти, общественности, обладающих безупречной репутацией. В этом смысле вариант формирования Национального совета по делам правосудия, казалось бы, самый идеальный вариант. Тем не менее, внимательно изучив Европейскую хартию о статусе судей, можно прийти к выводу о том, что это далеко не так.

В соответствии с упомянутой Хартией состав органа, рассматривающего вопросы отбора, назначения, прекращения полномочий су-

дья должен обеспечивать не менее чем половину судей, избранных по принципу максимально широкого представительства судебного корпуса.

Если говорить вообще об управлении, то управление как таковое представляет собой комплекс взаимных коммуникаций между управляющим и управляемым. Феномен самоуправления, в том числе судебного, заключается в том, что объект и субъект управления совпадают. Поэтому, наверное, никто не рискнет сегодня отнести Национальный совет по делам правосудия к органам судебного самоуправления хотя бы потому, что в Конституции конкретно указаны эти органы (съезд судей и совет судей).

Постановка вопроса, что общего между органом судебного самоуправления и Национальным советом по делам правосудия имеет принципиальный характер, потому что все вопросы, входящие в компетенцию Национального совета в развитых демократических странах являются прерогативой органа судебного самоуправления и соответствуют именно его правовой природе.

Следует отметить, что в редакции Конституции от 9 ноября 2006 г. было закреплено конкретное соотношение представительства в Национальном совете по делам правосудия, что сделало бы практически невозможным, в лучшем случае затруднительным, пересмотр этих пропорций.

Новая редакция Конституции от 15 января 2007 г. исправила это положение. И этот вопрос можно будет урегулировать в специальном законе о Национальном совете по делам правосудия. При этом необходимо, чтобы этот орган хотя бы наполовину состоял из судей. И тогда уж если не органом судебного самоуправления, то органом судебного сообщества он бы назывался по праву.

При подготовке и принятии новых законов нужно иметь в виду, что в законах надо заложить лишь минимальные демократические стандарты. Нужно избегать излишней детализации, и многие вопросы отнести к сфере полномочий самого органа судебного самоуправления путем принятия ими внутренних правовых актов. В противном случае, каждый раз, чтобы внести изменения в законы, регули-

рующие деятельность судебного сообщества, нужно будет вмешательство законодателя. И ни о каком самоуправлении нельзя будет говорить. Более того, судебное самоуправление может развиваться только в условиях стабильного законодательства.

Помимо конституционного закрепления органов судебного самоуправления новая редакция Конституции предусмотрела ряд других демократических новшеств.

Положительным элементом новизны является избрание Жогорку Кенешем председателей и заместителей Конституционного и Верховного судов из числа судей этих судов.

Аналогичная норма заложена и в отношении председателей местных судов. Так, из числа судей местных судов Президент Кыргызской Республики по представлению Национального совета по делам правосудия назначает председателей местных судов и их заместителей сроком на 5 лет (ст. 83 п. 6).

Нельзя не отметить и конституционную норму, направленную на увеличение срока полномочий, а значит, и укрепление независимости судей.

Отныне, судьи Конституционного и Верховного судов избираются до достижения 70 лет. При этом сложно найти мотивацию требованию, содержащемуся в Конституции о наличии судебного стажа для претендента на должность судьи Конституционного суда. В странах, где существуют органы конституционной юстиции, приоритет отдается профессорам права, и в частности конституционного права, и совсем не обязательно для этого иметь судебный опыт.

Судьи местных судов назначаются Президентом Кыргызской Республики по представлению Национального совета по делам правосудия в первый раз сроком на 5 лет, во второй раз – на 10 лет, а в последующем – до предельного возраста, то есть до 65 лет.

Необходимо отметить, что при такой системе назначения судей местных судов остается опасность вынесения неправосудных решений в угоду властям в целях переизбрания на следующий срок, а в последующем и бессрочно. Для того чтобы устранить подобный фактор независимости в конституционном законе должен быть предусмотрен исчерпывающий перечень

основания непредставления судьи на новый срок. Однако надо заметить, что даже в этом виде предложенная редакция является намного демократичной по сравнению с прежней.

Немаловажным является и повышение нижнего предела возраста для судей местных судов с 25 лет на 30, что в определенной мере позволит избирать в судьи более опытных и профессионально подготовленных специалистов.

В перспективе для того, чтобы снизить уровень политизации кадровых вопросов, назначение судей на административные должности (председателя, заместителя судов) можно передать к корпоративным полномочиям.

Хотелось бы обозначить еще одну проблему.

Для формирования высших судебных органов, согласно Конституции КР, Жогорку Кенеш *избирает* судей. Однако избрание – это выбор. Выбор как минимум из двух кандидатур на альтернативной основе. В противном случае данное конституционное полномочие представляет собой не что иное как “назначение”. В этой связи в конституционном законе о статусе судей можно было бы предусмотреть представление Президентом не менее двух кандидатур.

“Судьи всех судов Кыргызской Республики занимают свои должности и сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным” (ст. 84 п. 1). В этой связи уместно вспомнить предварительные комментарии экспертов Венецианской комиссии к трем проектам при различных формах правления, подготовленных рабочей группой, образованной Указом Президента №140 от 23 марта 2006 г.

В комментариях говорится «понятие “безупречность” очень широкое. Не ясно, что можно поставить судье в укор, что может привести к окончанию срока пребывания в должности». Трудно не согласиться с таким мнением. Данная конституционная норма должна быть конкретизирована в конституционном законе. Об этом говорили В.А. Ржевский и Н.М. Чепурнова: “Формулировка данного основания носит неправовой характер и неконкретна”¹.

¹ Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституцион-

Хотелось бы особо остановиться на основаниях освобождения судей от должности.

Помимо указанного выше положения о безупречном поведении, Конституция предусматривает точный перечень таких оснований: смерть судьи, объявление его умершим или безвестно отсутствующим, признание неде-

ные основы организации и деятельности. – М.: Юристъ, 1998. – С. 177.

способным, утрата гражданства, выход из гражданства либо приобретение гражданства иного государства, а также вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи (ст. 84 п. 3). Такой подход представляет собой важнейшую гарантию независимости судей и в целом судебной ветви власти. И именно так, а не расширительно, должны быть изложены в конституционном законе основания досрочного освобождения.

Существует тесно связанный с принципом независимости судьи принцип его несменяемости. По сути принцип несменяемости есть одна из гарантий независимости судьи. В ст. 8 конституционного Закона КР “О статусе судей” была закреплена императивная норма о том, что судья не подлежит переводу на другую должность или в другой суд. Наверное, нет сейчас смысла говорить, насколько правильно была изложена эта норма и имела ли она сколько-нибудь практического обоснования. Ведь, к примеру, это мог быть перевод с согласия судьи по состоянию здоровья в дру-

гую местность. Однако такая норма существовала, и это не помешало действующих судей перевести в другие суды. Поэтому законы, а особенно конституционные, регулирующие наиболее важные области общественной и государственной жизни до принятия их парламентом, должны стать предметом самого широкого обсуждения среди общественности, независимых национальных и международных экспертов. Только принятый таким путем закон может стать надежной основой для текущего законодательства и гарантией подлинной независимости судебной власти.

Государственную систему США справедливо называют “правлением судей”. Что значит правление судей? Наверное, это есть правление закона. Хотя система правосудия в нашей стране катастрофически далека от такой системы, хотелось бы верить, что заложенные в Конституции Кыргызской Республики принципы функционирования судебной власти позволяют последовательно двигаться в заданном направлении.