



Страсбург, 26 октября 2015 г.

CDL-AD(2015)023
Только англ. яз.

Заключение № 821 / 2015

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО РЕГЛАМЕНТУ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Принято на 104-м пленарном заседании
Венецианской комиссии
(Венеция, 23-24 октября 2015 года)

на основании докладов

г-жи Славицы БАНИЧ (бывший заместитель члена Комиссии,
Хорватия),
г-на Владимира ГРОСУ (заместитель члена Комиссии,
Молдова),
г-на Златко КНЕЖЕВИЧА (член Комиссии, Босния и
Герцеговина),
г-на Константина ВАРДЗЕЛАШВИЛИ (бывший заместитель члена
Комиссии, Грузия).

Оглавление

I. ВВЕДЕНИЕ	3
II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА.....	3
III. КОММЕНТАРИИ	4
А. Общие	4
Б. По пунктам	6
1. Раздел I, Глава 1	7
2. Раздел I, Глава 2	Error! Bookmark not defined.
3. Раздел I, Глава 3	9
4. Раздел I, Глава 4	10
5. Раздел I, Глава 5	11
6. Раздел I, Глава 6	12
7. Раздел II, Глава 7	12
8. Раздел II, Глава 8	14
9. Раздел II, Глава 9	15
10. Раздел II, Глава 10	15
11. Раздел II, Глава 11	17
12. Раздел II, Глава 12	19
13. Дополнительные замечания	21
IV.ЗАКЛЮЧЕНИЕ	21

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Своим письмом от 3 сентября 2015 г. Председатель Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики г-н Мукамбет Касымалиев обратился в Венецианскую комиссию с просьбой дать свое заключение по Регламенту Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики (CDL-REF(2015)039).
2. Венецианская комиссия пригласила г-жу Славицу Банич, а также г-д Владимира Гросу, Златко Кнежевича и Константина Вардзелашвили выступить в качестве докладчиков по данному вопросу.
3. 8-9 октября 2015 г. делегация Венецианской комиссии в составе г-на Гросу и г-на Кнежевича в сопровождении г-жи Светланы Анисимовой из Секретариата посетила Бишкек и встретила с представителями Конституционной палаты Кыргызской Республики.
4. Настоящее заключение составлено на основании письменных отчетов докладчиков с учетом информации, полученной в ходе вышеупомянутого визита.
5. Конституционная палата попросила о заключении Комиссии по ныне действующему Регламенту в качестве руководства для внесения поправок в его текст, которые она намеревается сделать в дальнейшем. Данный Регламент был одобрен резолюцией Конституционной палаты *«о принятии Регламента Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, структуре и числе сотрудников Секретариата Конституционной палаты и положении о Секретариате Конституционной палаты»* от 9 июля 2013 г. (с дополнениями от 23 января 2014 года).
6. Данное заключение одобрено Венецианской комиссией на ее 104-м пленарном заседании (Венеция, 23-24 октября 2015 года) после обмена мнениями с судьей-секретарем Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики г-жой Чинарой Айдарбековой.

II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

7. Начиная с 2010 г. Венецианская комиссия приняла несколько заключений по вопросам, касающимся Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики. В своем первом заключении Венецианская комиссия подвергла резкой критике ликвидацию Конституционного суда по новой Конституции 2010 года.¹ Комиссия, однако, приветствовала намерение кыргызских властей создать Конституционную палату, несмотря на то, что она стала бы частью Верховного суда,² так как, по Конституционному закону о Конституционной палате, последняя *«обладает необходимой степенью независимости и самостоятельности и имеет достаточно широкие полномочия, позволяющие ей функционировать в качестве эффективного органа судебного конституционного надзора»*³

¹ Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики (версия, опубликованная 21 мая 2010 г.) (CDL-AD(2010)015).

² Принято заключение по проекту Конституционного закона о Конституционной палате Верховного суда Кыргызстана (CDL-AD(2011)018).

³ CDL-AD(2011)018, параграф 58.

8. Конституционный закон о Конституционной палате (далее – «Палата»), на проект которого Венецианская комиссия подготовила два заключения⁴, был принят 12 мая 2011 г. и вступил в силу 13 июня 2011 г. Палата, однако, не смогла начать свою работу до лета 2013 г. в связи с незаполненностью двух вакансий, что не позволяло достичь кворума. Эта проблема была преодолена внесением поправки в Закон о Конституционной палате, которая снизила кворум.⁵

9. В 2014 году Венецианская комиссия одобрила Заключение по поправкам и дополнениям, внесенным в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики (далее по тексту – «Конституционный закон»)⁶. Указанные поправки вносились с целью улучшения работы Палаты. Среди прочих изменений, они ввели сомнительную процедуру, в соответствии с которой Палата могла давать дополнительные разъяснения уже после вынесения решения. Венецианская комиссия в своем заключении подвергла критике это положение. На данный момент поправки все еще не были одобрены Парламентом.

10. Последним по времени заключением, относящимся к Палате, является Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту поправок в кыргызскую Конституцию, одобренное Венецианской комиссией в 2015 г.⁷ Эти поправки были подвергнуты резкой критике как серьезно снижающие роль Палаты путем ликвидации Статьи 97 Конституции, в которой прописана ее роль. В результате этого Конституция более не устанавливала бы, что Палата является надзорным судебным органом, проверяющим законы, законопроекты и договоры на соответствие с Конституцией и аннулирующим их в случае, если они неконституционны. На деле это лишило бы Палату конституционной основы ее деятельности. Также планировалось переписать статью 93.2 Конституции, в результате чего Палата потеряла бы право выполнять судебные функции. Все это явилось бы огромным шагом назад по отношению к системе реального конституционного надзора. Комиссия приветствовала отказ от данных поправок после принятия совместного заключения Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ.⁸

11. Цель данного Заключения – дать оценку Комиссии относительно того, соответствует или нет действующий Регламент Конституционной палаты Кыргызской Республики международным стандартам. Необходимо заметить, что, по мнению Комиссии, Регламент содержит некоторые из поправок в Конституционный закон, которые еще не были одобрены. Это означает, что Регламент в известной мере расходится с действующим Конституционным законом.

III. КОММЕНТАРИИ

А. Общие

12. Регламент, более известный как Правила судопроизводства, устанавливает процедуру судебного производства для одного или нескольких судов по вопросам, подпадающим под юрисдикцию данного суда или судов, каковая процедура должна

⁴ Принято заключение по проекту Конституционного закона о Конституционной палате Верховного суда Кыргызстана (CDL-AD(2011)018); Заключение по проекту Конституционного закона о внесении поправок и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики (CDL-AD(2014)020).

⁵ Поправка была внесена 26 июня 2013 г. Конституционным законом о внесении поправок в Конституционный закон «о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики».

⁶ CDL-AD(2014)020.

⁷ Совместное заключение о проекте закона Кыргызской Республики «О внесении поправок и изменений в Конституцию» (CDL-AD(2015)014).

⁸ Там же

соблюдаться участниками процесса и их адвокатами. Иными словами, это – правила, регулирующие ежедневную практическую деятельность судов.

13. Главная цель подобных правил – обеспечить свободный доступ к судам и сделать процесс судопроизводства справедливым и эффективным.⁹ В идеале эти правила должны разрабатываться самим судом, который, в рамках конституции и закона об этом суде, должен обладать определенной степенью автономии, позволяющей ему изменять правила судопроизводства без вмешательства законодателя.¹⁰

14. Регламент Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики (далее по тексту «Регламент») не предоставляет решений по многим вопросам, которые обычно возникают в процессе деятельности суда, таких как, например, возможность проведения выездных заседаний Палаты, доступ на заседания журналистов и освещение деятельности Палаты, определение подсудности, правила составления повестки дня заседания, обращение с конфиденциальными материалами, архивирование документов, деятельность центра документации, библиотека, международное сотрудничество, одежда судей (например, мантии) и т.д.

15. В целом Регламент содержит повторения соответствующих положений Конституционного закона, часто не детализируя их. В нем отсутствует описание необходимых процедурных аспектов, которое обеспечивало бы четкое понимание правового содержания применяемой нормы. Например, в нескольких местах текста Регламента имеются положения о подаче законодательных актов на утверждение Палаты, но никак не прописана процедура на случай, если эти акты не будут утверждены. Некоторые аспекты при этом описаны, на наш взгляд, чересчур подробно, например, избрание председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря, или процедура и этикет во время заседаний палаты, что, как нам кажется, можно было бы упростить.

16. В Регламенте также отсутствуют административные положения. Хотя Конституционный закон предусматривает, что Председатель Палаты представляет Положение об аппарате на утверждение Палаты, что подразумевает отдельное постановление Палаты на этот счет, необходимо отметить, что в конституционном судопроизводстве административная деятельность ежедневно переплетается с деятельностью судей и наоборот. В Регламенте недостаточно четко регулируется роль и место сотрудников аппарата в конституционном судопроизводстве и их взаимодействие с судьями. Так, в параграфах 114 и 119 неожиданно упоминается секретарь заседания и его конкретная роль в заседании, притом, что такая должность вообще не прописана в других частях текста.

17. Порядок и структура некоторых положений могли бы быть пересмотрены. Например, текст стал бы более ясным, если бы вопросы о заседаниях палаты описывались в одном и том же месте, определяя правила их созыва; когда и по чьей инициативе они

⁹ См., например, Правила судопроизводства Верховного суда 2009 (2009 №. 1603 (L.17) Верховный суд Великобритании), раздел 2(1)-(3). См. также Заключение на Регламент Конституционного суда Азербайджана (CDL-AD(2004)023) параграфы 5 and 6: *“5. Правовая основа деятельности любого конституционного суда обычно обеспечивается тремя видами законодательных актов, имеющих разный статус в иерархии законов государства. Их роль в обеспечении полного и четкого регулирования деятельности конституционного органа различна. 6. На «вершине» этой триады обычно находится конституция, которая устанавливает юрисдикцию суда, кто может в него обращаться, а также конституционные принципы, на которых будет базироваться деятельность конституционного суда. Законы о конституционном суде обычно преобразуют эти конституционные принципы в более конкретные правовые нормы. И, наконец, регламент является следующим и последним уровнем этой триады. Он описывает детали ежедневной юридической практики. Проект регламента должен составляться самим судом.”*

¹⁰ См. Заключение на Регламент Конституционного суда Азербайджана (CDL-AD(2004)023), параграф 9.

созываются; общие правила проведения открытых заседаний и исключения для закрытых заседаний; вопросы, решаемые на заседаниях или на совещаниях судей; перенос заседаний и т.п. То же самое относится и к протоколам совещаний судей и заседаний. Эти вопросы неоправданно разбросаны по тексту Регламента. Содержание протокола заседания определено Конституционным законом, однако правила для протоколов совещаний судей могут быть иными. То же относится и к протоколам коллегии судей или судьи докладчика при сборе материала во время подготовки дела. Все эти вопросы могли бы быть сведены в одно место, где, в зависимости от вида протокола, имелись бы также положения о возможности их публикации и доступа к ним. Сведение взаимосвязанных вопросов в одной части текста Регламента способствовало бы облегчению поиска и прозрачности деятельности Палаты.

18. Текст Регламента ссылается на положения конституционного судопроизводства, а затем – на положения актов Палаты. Последние должны предшествовать первым. Также имеются повторы положений Конституционного закона без их дальнейшей детализации, особенно это касается наиболее часто применяющихся актов Палаты – постановлений и определений. Несмотря на то, что понятие «определение» четко прописано, в Регламенте также встречаются такие понятия как частное определение, отдельное определение и протокольное определение. Однако, самый часто встречающийся в тексте термин - это «определение», которое может быть вынесено Палатой, коллегией судей или судьей докладчиком и иметь при этом различные юридические значения. Рекомендуется внести ясность в этот вопрос.

19. Конституционный закон также прописывает требования к содержанию актов Палаты (см. Статью 48) в зависимости от характера и предмета рассматриваемого дела. Как правило, содержание решений должно отличаться от содержания постановлений и определений. Поэтому, на основании Статьи 48, содержание каждого вида актов должно быть известно заранее и, возможно, поставлено в Регламенте впереди положений о конституционном судопроизводстве. Это помогло бы внести ясность в правила, регулирующие принятие различных актов.

20. Права участников процесса конституционного судопроизводства, определяемые в Главе 10, а также в Главе 11, параграф 3, относятся к рассмотрению дел по существу во время заседания, (но при этом - с различных углов зрения). Во избежание недоразумений рекомендуется упорядочить эти положения и убрать ненужные повторы.

21. Регламент предъявляет весьма жесткие требования к судье-докладчику. В том, что касается судей, Регламент вторгается в сферу компетенции положений действующего Конституционного закона, регулирующих статус судей в процессе рассмотрения дела. Статус судьи-докладчика практически идентичен статусу судьи в гражданском процессе.¹¹ Он или она обязаны провести весьма тщательное рассмотрение дела, которое затем повторно рассматривается на заседании. Необходимо отметить, что в Конституционном законе и в Регламенте используется разная терминология. Так, в Конституционном законе в отношении некоторых обязанностей судьи используется термин «принимает решение», тогда как в Регламенте говорится «издает постановление». Необходимо, как нам кажется, упорядочить терминологию, если это, конечно, не проблема перевода.

Б. По пунктам

22. Регламент разделён на три раздела. Раздел I под названием «Общие положения», состоящий из глав с 1 по 6, посвящен вопросам организации и деятельности Конституционной палаты, а именно: избранию, замещению и

¹¹ Статья 28.2, Статья 30, Статья 34.1, Статья 35.2 и Статья 42.3.1 Конституционного закона.

освобождению председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря; их полномочиям; официальным заявлениям; созданию коллегии судей и перечню дел и слушаний. Раздел II под названием «Конституционное судопроизводство» состоит из глав с 7 по 13, которые описывают порядок принятия обращений, подготовку и принятие дел к рассмотрению, отвод и самоотвод судей, определение «участников» судопроизводства, формальности, принятие решений и порядок исчисления сроков. Раздел III «Заключительные положения» содержит главу 14, определяющую порядок утверждения данного Регламента.

1. Раздел I, Глава 1

23. В пункте 3 Регламента предусматривается, что заседания Палаты созываются по инициативе ее Председателя, его заместителя и судьи-секретаря. Поскольку Председатель представляет расписание заседаний на утверждение Палаты, (см. Пункт 34. 1-11 Регламента), можно заключить, что созываемые судьи обязаны следовать этому расписанию в обычном порядке проведения заседаний, а созыв заседаний по чьей-либо инициативе должен происходить лишь в исключительных ситуациях.

23. В пункте 4 Регламента говорится, что на совещании судей Конституционной палаты могут присутствовать сотрудники аппарата Конституционной палаты. Хотя прозрачность деятельности полезна, и это - то, к чему надо стремиться, мы все же считаем, что сотрудники аппарата не должны допускаться на некоторые совещания, в первую очередь на те, где рассматриваются кадровые вопросы.

2. Раздел I, Глава 2

24. В пункте 7 Регламента о собрании судей Конституционной палаты для избрания председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря необходимо было бы предусмотреть минимальный период времени между созывом такого собрания и самим собранием с тем, чтобы дать судьям достаточно времени для планирования и подготовки. Это также исключило бы созыв внеплановых собраний или намеренный внезапный созыв собраний в отсутствие кого-либо из судей.

25. Пункт 9 Регламента определяет порядок выдвижения кандидатур на должность председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря Палаты. Мы считаем, что возможность вносить предложения о выдвижение кандидатур должно быть не только у председательствующего. Все судьи должны иметь возможность выдвигать кандидатуры, включая самовыдвижение. Это – весьма важное условие обеспечения справедливых выборов. Это также прописано в Статье 6.2, Раздел 1, Глава 2 Конституционного закона и должно быть отражено в Регламенте.¹²

27. Особая счетная комиссия (пункты с 11 по 20 Регламента):

- Пункты с 11 по 20 определяют процедуру создания особой счетной комиссии.
- Пункт 14.3 предусматривает, что *“Счетная комиссия обеспечивает изготовление бюллетеней в количестве, соответствующем числу судей Конституционной палаты”*. Это призвано обеспечить соответствие количества бюллетеней количеству судей. В соответствии с Регламентом, выборы должны происходить в течение одного дня. Поэтому заранее ясно, сколько судей будут участвовать в

¹² «Кандидатуры на пост Председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря Конституционной палаты выдвигаются либо судьями Конституционной палаты, либо путем самовыдвижения»

совещании (минимум – семь судей для обеспечения кворума). С целью исключить неопределенность относительно судьбы неиспользованных бюллетеней в том случае, если будут присутствовать не все 11 судей, в конце фразы можно было бы добавить следующие слова «*участвующих в совещании*». Это сделало бы излишним пункт 14.6.

- Пункт 14.7 «*разрешать конфликты и споры, возникающие в ходе голосования*» не должен, на наш взгляд, находиться в компетенции счетной комиссии.
- В пункте 15, фразу «*Ф.И.О. кандидатов вносятся в бюллетень для голосования в алфавитном порядке*» рекомендуется дополнить словами: «*для каждой должности отдельно*», с тем чтобы четко обозначить, что для каждой должности (Председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря) будут изготавливаться отдельные бюллетени.
- Во втором абзаце пункта 16 после слов «*Судья Конституционной палаты*» следовало бы добавить слова «*присутствующий на совещании*».
- В соответствии с пунктом 17, «*Результаты голосования...утверждаются собранием судей*». Данная формулировка слишком широка, так как утверждение результатов голосования – это не простая формальность. Однако создается впечатление, что собрание судей вправе не утвердить эти результаты. Возникает вопрос, что произойдет, если собрание судей не утвердит их? Будут ли назначены новые выборы? На каких основаниях результаты голосования могут быть не утверждены? Это нуждается в разъяснении. Как вариант, можно было бы указать, что собрание судей «принимает к сведению» результаты голосования, а не утверждает их.

Так или иначе, вся эта процедура представляется настолько усложненной, что может даже привести к конфликтам между судьями. Чтобы избежать этого, следовало бы просто предусмотреть подсчет бюллетеней в присутствии всех судей и объявление результатов старейшим из судей, которые не были кандидатами.

268. В соответствии с пунктом 24 Регламента, новые выборы председателя, его заместителя и судьи-секретаря проводятся за десять рабочих дней до истечения срока их полномочий. Учитывая, что Регламентом предусмотрена возможность повторных выборов (см. пункт 21), период в десять рабочих дней представляется слишком коротким. Разумнее было бы предусмотреть период в один месяц до истечения срока их полномочий. Другая возможность – изменить формулировку на «*не позднее, чем за десять рабочих дней до истечения*».

279. В пунктах 27, 36 и 117 (Глава 11) Регламента упоминается об «*отсутствии*» председателя. Данный термин нуждается, на наш взгляд, в четком определении. Современные средства связи, имеющиеся сейчас в распоряжении судов, дают возможность председателю осуществлять руководство Палатой, даже если он или она не присутствуют физически. В частности, полномочия председателя представлять Суд могут часто осуществляться в «*отсутствии*» председателя в его кресле в Палате.

28. В пункте 29 Регламента не понятно, кто принимает «*решение*» об отставке председателя, заместителя председателя или судьи-секретаря. Относится ли это лишь к их намерению о сложении с себя полномочий? Этот вопрос нуждается в уточнении, хотя, возможно, это - всего лишь проблема перевода.

31. В пунктах 29-33 определяются правила сложения с себя полномочий председателя, заместителя председателя и государственного секретаря, а также правила в соответствии с которыми обращение о сложении с себя полномочий подлежит утверждению Палатой. В случае если Палата не утвердит такое обращение, его автор обязан продолжить исполнение своих обязанностей. На наш взгляд, было бы

несправедливо и непродуктивно требовать от судьи выполнять функции, которые он или она не желают более выполнять. Вероятнее всего это вызовет практические проблемы и может затруднить исправление конституционного судопроизводства. В этой связи рекомендуется разрешить уход в отставку с главных выборных должностей по собственному желанию и без утверждения Палатой.

292. Тем не менее, необходимо обеспечить, чтобы член суда, попросивший об отставке, оставался в своей должности в качестве временно исполняющего обязанности (*ad interim*), до тех пор, пока не будет избран его преемник. Это необходимо для обеспечения преемственности в работе Палаты. То же самое относится и к пункту 32 Регламента, предусматривающему, что председатель, его заместитель или судья-секретарь освобождаются от занимаемой должности со дня принятия их отставки.

3. Раздел I, Глава 3

303. Перечень полномочий председателя Палаты (пункты 34-35 Регламента):

- Фраза «*руководит подготовкой дел и иных вопросов*» в пункте 34.2 слишком неопределенна и нуждается в более точной формулировке.
- Пункт 34.4 определяет, что распределение обращений между судьями производится по усмотрению председателя. Никаких подробностей о том, как происходит этот процесс, не предоставляется. Венецианская комиссия настоятельно рекомендует, чтобы в Регламенте был четко прописан процесс распределения дел. Например, можно ввести систему автоматизированного распределения дел, которая учитывала бы загруженность каждого судьи с целью равного распределения дел.
- Председатель утверждает штатное расписание аппарата Палаты. Эти полномочия в прямой форме не прописаны в Конституционном законе. Если планируется сделать это прерогативой председателя на основе положения об аппарате, утверждаемого Палатой, это должно быть четко прописано. В противном случае это затрагивает как положение об аппарате, так и структуру аппарата, а оба эти вопроса подлежат утверждению всей Палатой.
- Пункт 34.12 предусматривает, что проект бюджета (который скорее всего является лишь предложением, вносимым в парламент), «рассматривается» Палатой. На наш взгляд, Палата должна утверждать проект бюджета.
- Пункт 34.13: Относительно вопроса о праве председателя решать, посылать судью в командировку или нет. В своем Заключении по Регламенту Конституционного суда Азербайджана¹³ Венецианская комиссия сочла, что такой подход «*может поставить под угрозу независимость судей, которые ставятся в зависимость от председателя*». Поэтому рекомендуется пересмотреть это положение с тем, чтобы председатель мог бы возражать против командировок лишь по особо оговоренным причинам, таким как высокая загруженность Палаты делами.
- В соответствии с пунктом 34.14, председатель в конце года представляет информацию о деятельности Конституционной палаты. Непонятно, кому и с какой целью представляется эта информация.
- В соответствии с пунктом 34.16, председатель «вправе ознакомиться с делами, находящимися у других судей». Председатель, однако, всего лишь *primus inter pares*, и, за исключением обсуждений во время заседаний Палаты, он или она не должны иметь права влиять на процесс принятия решений другими судьями. Вдобавок, после того, как дело будет распределено судье, право председателя передать его для дальнейшего рассмотрения или подготовки другому судье поставит под угрозу независимость судей в рамках установленного процесса

¹³ CDL-AD(2004)023, п.12.

конституционного судопроизводства. Кроме того, это ставит под угрозу право на справедливый суд, в связи с чем рекомендуется исключить эти положения из Регламента. Передача дела другому судье должна быть предусмотрена только в случае болезни судьи, или невозможности для него по иным объективным причинам произвести подготовку или представление дела.

- Формулировка «в случае необходимости» в последнем абзаце пункта 34.16 позволяет председателю действовать на свое усмотрение и осуществлять вмешательство в процесс конституционного судопроизводства, если его не устроит подготовка дела или высказанная точка зрения.
- В пункте 35 неясно, что означает издание приказов по персональным вопросам. Относится ли это к судьям, к сотрудникам аппарата, или и к тем и другим?

34. Полномочия судьи-секретаря (пункт 37 Регламента):

- В пункте 37.2 необходимо четко перечислить меры, которые будут приниматься для обеспечения исполнения решения. На наш взгляд, «обеспечение» исполнения решений не должно являться обязанностью судьи-секретаря.
- Мы полагаем, что доступ к постоянно обновляемой информации об исполнении принятых решений (пункт 37.9) должен обеспечиваться на сайте Суда постоянно, а не раз в год.
- Неясно, что имеется в виду под «информационным обеспечением» в пункте 37.10. Возможно, это – проблема перевода.
- Последний абзац пункта 37 относится к составлению графика, и его, на наш взгляд, нужно соединить с пунктом 37.4, касающимся того же вопроса.

315. В целом, пункт 37 Регламента частично повторяет список полномочий председателя (см. пункт 34). Эти полномочия, по большей части, являются административными (например, пункты 37-1), 3), 4), 6), 9), 10)). Нам кажется, что эти полномочия должны быть отданы секретарю Палаты, или руководителю ее аппарата, либо же другому старшему юристу в аппарате Палаты. В Регламенте не оговорены полномочия руководителя аппарата Палаты, а это позволило бы четко распределить обязанности и более точно обозначить зону ответственности каждого должностного лица.

4. Раздел I, Глава 4

32. В пункте 38 описываются вопросы, связанные с утверждением на совещаниях судей официальных заявлений Палаты. Это не совсем согласуется с полномочием председателя представлять Палату и действовать от ее имени. К тому же неясно, что имели в виду авторы под «официальным заявлением». Любое публичное высказывание председателя (на телевидении и т.п.) может рассматриваться как официальное. Однако, на практике будет трудно или далеко не всегда возможно выполнить это условие. В связи с этим данный пункт нуждается в некоторой корректировке.

33. В Хорватии, например, председатель Конституционного суда принимает решение о необходимости издания официальных сообщений (что примерно соответствует заявлениям) по поводу отдельных решений, определений или докладов, по поводу хода отдельных незавершенных разбирательств в Конституционном суде, по конкретным юридическим событиям в Конституционном суде, а также по позиции Конституционного суда или его судей по вопросам, вызывающим большой общественный интерес. В случае если сообщение относится к какому-либо конкретному делу, рассматриваемому в Конституционном суде, сообщение может быть подписано судьей-докладчиком после согласования с председателем Конституционного суда.

348. Пример Хорватии может быть полезным для определения цели официальных заявлений, упомянутых в Регламенте. Венецианская комиссия рекомендует пересмотреть данное положение в двух аспектах: во-первых, внести в это положение перечень ситуаций, в которых может быть сделано официальное заявление, а во-вторых, чётко определить процедуру - должно ли это оставаться коллективным актом совещания судей или личной прерогативой председателя?

359. Пункты 39-40 Регламента нуждаются в пересмотре в свете вышеизложенных рекомендаций по пункту 38.

5. Раздел I, Глава 5

40. Пункт 41 Регламента предусматривает, что коллегии судей Палаты в составе трех судей создаются для рассмотрения поступившего обращения. Непонятно, будет ли эта коллегия решать только вопрос о принятии обращения к рассмотрению или также рассматривать дело по существу в процессе производства по обращению. Было бы полезно и необходимо дополнительно разъяснить этот вопрос.

41. В Конституционном законе это положение рассматривается в Статье 12.1, часть вторая, которая предусматривает, что состав и процедура формирования коллегии определяются Регламентом. Подход Регламента к этому вопросу заключается в том, что коллегии судей создаются для каждого дела отдельно. Отвечает за их создание председатель, который в своем решении ограничен лишь загруженностью судей Палаты. Это означает, что каждое дело, поступающее в Суд, рассматривается разными «группами» судей, состав которых определяется председателем.

42. В этом отношении Венецианская комиссия строго придерживается принципа, который гласит, что состав палат (в данном случае – коллегий) должен быть предопределен и находиться в зависимости от периода времени, чтобы исключить возможность влияния на исход дела посредством формирования их состава *ad hoc*.¹⁴

36. Такой подход ведет и к другой опасности, а именно к возникновению расхождений по условиям приема дел к рассмотрению. Венецианская комиссия в своем заключении по проекту Конституционного закона указала, что апелляции могут иметь благотворное влияние на процесс формирования единого подхода к критериям приема дел.¹⁵ Однако, они также могут привести к перегруженности Палаты делами. А это может быть следствием разных позиций, занятых коллегиями, созданными *ad hoc*. Такую опасность можно минимизировать формированием коллегий, которые будут действовать в неизменном составе в течение определенного периода времени.

37. В соответствии с пунктом 122 Регламента, допустимость поставленных вопросов в ходе судебного заседания решается председательствующим Конституционной палаты.¹⁶ Такое полномочие явно позволяет председателю объявлять вопросы, задаваемые другими судьями, недопустимыми. Это положение следовало бы также пересмотреть, с целью привести его в соответствие с общим характером Палаты. Если Регламент позволяет объявлять вопросы, задаваемые судьями, недопустимыми, то такое решение должно приниматься только большинством голосов судей, рассматривающих дело. В то же время, в соответствии с пунктом 125 Регламента, судьи задают вопросы экспертам и

¹⁴ См. CDL-AD(2011)040; CDL-PI(2015)002, параграф 30.

¹⁵ См. CDL-AD(2014)020, параграф 15.

¹⁶ В соответствии со Статьей 42.1 Конституционного закона о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики, дела должны рассматриваться Палатой на ее заседаниях под председательством ее Председателя.

свидетелям в любой момент с разрешения председательствующего. Здесь необходимо подчеркнуть, что термин «разрешение» должен интерпретироваться чисто формально, в целях соблюдения последовательности задаваемых вопросов.

385. В пункте 44 устанавливается, что *«замена судьи ответственного за рассмотрение обращения возможна в случаях нахождения в служебной командировке»*. Это может привести к злоупотреблениям, поэтому формулировку *«в случаях нахождения в служебной командировке»* лучше убрать. Судья знает о запланированных слушаниях заранее, а решение об отправке судей в командировку принимается председателем (см. пункт 34.12 Регламента) в соответствии с положениями, обеспечивающими присутствие судей на запланированных слушаниях и нормальную деятельность Палаты. Кроме того, замена судьи должна производиться только в самых исключительных обстоятельствах. Таким образом, условия, определенные в пункте 44 Регламента, должны быть исчерпывающими и, во избежание любого неправильного толкования в практической деятельности палаты, в пункте 36.14 должна иметься ссылка на пункт 44 Регламента.

39. Кроме того, необходимо прояснить разницу между судьей *«ответственным за рассмотрение»* и *«любым другим судьей»* в коллегии. В других пунктах (например, пункты 66, 67 и 68) Регламента также говорится о судье-докладчике. Существует ли разница между судьей ответственным за рассмотрение дела и судьей-докладчиком? Это следовало бы уточнить.

6. Раздел I, Глава 6

40. В пункте 48 Регламента непонятно, должна ли информация об обращениях, назначенных к слушанию, размещаться на официальном сайте Палаты заранее. Если это не так, размещение информации заранее как минимум за три дня до слушаний соответствовало бы принципу гласности и праву общественности на получение информации по вопросам, затрагивающим все общество.

7. Раздел II, Глава 7

41. Формулировку пункта 52 Регламента следовало бы упростить, так как некоторые его аспекты идентичны пункту 42. Во избежание путаницы, рекомендуется четко обозначить, что смысл пункта 42 это - формирование или состав коллегий судей, а пункт 52 относится к процедуре и срокам приема обращений.

42. Пункт 54 Регламента определяет вопросы принятия или отклонения обращений. Для работы с большим потоком неприемлемых для рассмотрения дел можно было бы использовать систему, применяемую в Федеральном Конституционном суде Германии. Там руководитель администрации направляет письмо заявителю по *«явно неприемлемому к рассмотрению делу»*, сообщая ему или ей о неприемлемости дела к рассмотрению. И только в случае если заявитель продолжает настаивать на своем обращении, вопрос о приемлемости решается судьями.

50. В соответствии с пунктом 57 Регламента, определения принимаются большинством голосов судей. Было бы лучше, если бы они принимались единогласно, учитывая тот факт, что коллегии состоят из трех членов, и высокую значимость рассматриваемых дел, раз уж они дошли до разбирательства в Палате. То же самое относится и к пункту 59 Регламента. Например, Регламент Конституционного суда Боснии и Герцеговины предусматривает, что решения по обращениям о принятии обеспечительных мер должны приниматься единогласно коллегией из трех судей. Если единогласие не достигнуто, решение принимается на пленарном заседании Большой Палаты большинством голосов судей.

51. Пункт 58 Регламента затрагивает вопросы отзыва обращения заявителем по его письменному заявлению. В этом случае Палата возвращает обращение и закрывает дело. Дух Конституции был бы лучше соблюден, если бы Палата была обязана возобновить дело, но лишь при условии, что она убедилась в том, что дело касается нарушения прав человека или других насущных проблем, имеющих большую общественную значимость, что обязывало бы ее продолжить рассмотрение дела, невзирая на отзыв обращения заявителем.

52. В пункте 60 Регламента говорится об обжаловании решения коллегии об отказе в принятии обращения к производству. Это ненужный пункт, так как такие обжалования прописаны в Статье 28.5 Конституционного закона. Не рекомендуется вносить в Регламент положения, дублирующие положения закона. Здесь Регламенту следовало бы просто оговорить технические подробности ведения дел.

43. Формулировка пункта 63 Регламента вводит в заблуждение, поскольку ее можно понять так, что постановление принимается как в случае отказа, так и в случае принятия жалобы, тогда как в пункте 65 определяется различие между этими актами: отдельное постановление об отказе и постановление о принятии.

44. Пункт 66 Регламента непонятен, возможно, из-за ошибки перевода. Положения этого пункта касаются различных ситуаций. Например: (...) вопрос о соединении (дел) решается председателем в каком порядке?

45. Положение судьи-докладчика в процессе объединения дел вызывает озабоченность. Получается, что он или она имеют индивидуальные полномочия оценивать, является ли то или иное дело «дублирующим» и принимать решение об объединении его с другими делами. Следует понимать, что эти полномочия судьи-докладчика вытекают из Статьи 30 (пункты 1-6) Конституционного закона, которая определяет «*обязанность судьи принимать решение о соединении в одном судопроизводстве взаимосвязанных обращений разных лиц*» и из пункта 68 (части 1-6) Регламента, где предусматривается, что судья-докладчик при подготовке дела к рассмотрению «*решает вопрос о соединении в одном судопроизводстве связанных между собой требований разных лиц...*».

46. Вопрос об объединении дел должен бы был решаться еще на стадии принятия решения о приемлемости дела к рассмотрению. На этой стадии правильное ведение делопроизводства сотрудниками аппарата и членами коллегий судей помогло бы изначально эффективно направлять обращения к тому судье-докладчику, который уже занимается аналогичными делами.

47. Полномочия судьи-докладчика (во время подготовки дела к рассмотрению) выносить определение о выделении требований, неподведомственных палате, отсылает к Статье 30.1-6 Конституционного закона. В соответствии с этой статьёй судья, *inter alia*, принимает решение о «*...выделении требований, выходящих за пределы юрисдикции и содержащихся в одном обращении*» и к пункту 68.6 Регламента, предусматривающего «*выделение неподведомственных требований, заявленных в одном обращении*».

488. Однако, Статья 28.3-4 Конституционного закона предусматривает, что коллегия судей отклоняет обращение, если требование, заявленное в обращении, выходит за пределы компетенции Палаты. Конституционный закон предусматривает решение проблемы неподведомственных обращений, отличное от того, что изложено в пункте 66 Регламента.

499. В этой связи полномочия судьи-докладчика в отношении таких обращений следовало бы пересмотреть в свете Статьи 28.3-4 Конституционного закона, то есть

полномочия судьи по выделению неподведомственных обращений должны быть переданы коллегии судей для рассмотрения и принятия решения.

8. Раздел II, Глава 8

60. Пункт 68 Регламента определяет полномочия судьи-докладчика при подготовке дел к рассмотрению. Этот вопрос уже был проанализирован Венецианской комиссией в предыдущем заключении, где было отмечено, что некоторые из этих полномочий кажутся чрезмерными.¹⁷ К примеру, судья-докладчик вправе *«опрашивать соответствующих должностных и иных лиц»* и *«решать вопрос о соединении в одном судопроизводстве связанных между собой требований разных лиц либо о выделении неподведомственных требований, заявленных в одном обращении»*. Рекомендуется предоставить коллегии судей право решать вопрос о соединении разных требований (или хотя бы предоставить коллегии судей право утверждать или отклонять такие предложения).

61. Регламент во многом может определять внутренние процедуры и нормы, применимые к судьям и аппарату Палаты, однако такие полномочия, как право вызова и опроса свидетелей, должны определяться исключительно законом.

62. Следует также уточнить, что Палата или судья могут обладать правом требовать от должностных лиц дать показания. Это должно происходить в рамках четко прописанной процедуры и в рамках слушания (по вопросу приемлемости или по существу) аналогично тому, что изложено в пункте 68.5 Регламента: *«в случае необходимости определяет круг свидетелей, экспертов и иных лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание»*.

50. В третьем абзаце пункта 71 Регламента: для случаев, когда число судей-докладчиков больше одного, в Регламенте должно быть прописано, как готовится проект решения в случае разногласий между ними.

51. Фраза в конце этого абзаца *«с определением круга вопросов для каждого из судей»*, относящаяся к распоряжению, издаваемому председателем в случае подготовки дела несколькими судьями-докладчиками, дает возможность для ее широкого толкования, т.е. таким распоряжением председатель может оказывать влияние на судей и, в более широком смысле, влиять на рассмотрение дела другими судьями. Для того чтобы обеспечить беспристрастность судей и не повредить общественному восприятию рекомендуется исключить формулировку *«с определением круга вопросов для каждого из судей»*.

525. Пункты 72 – 75 Регламента описывают процесс сбора доказательств. Многие конституционные суды прибегают к экспертизе лишь в исключительных случаях. Целью конституционного судопроизводства является не установление фактов, а абстрактное сравнение правовых норм с конституционными нормами (см. также выше замечания по пункту 68).

53. Судья-докладчик вправе поручить экспертизу эксперту или экспертному учреждению. Однако экспертные заключения научных учреждений подлежат одобрению Ученым Советом и подписываются их руководителями. Такое требование является крайне необычным. Научные учреждения, вероятно, обладают лицензией или каким-то разрешением на свою работу, и в этом отношении предполагается, что они являются

¹⁷ См. параграф 58, Заключение на проект Конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики (CDL-AD(2014)020).

независимыми и признанными организациями в своей области исследований. Если их экспертиза будет подлежать одобрению Ученого совета, их «собственная точка зрения» по некоторым вопросам может быть проигнорирована. Особую важность решение этого вопроса приобретает в связи с полномочием Палаты опрашивать на своих заседаниях экспертов по их заключениям.

54. Пункт 75 Регламента устанавливает, что *«Эксперты и специалисты могут отказаться от представления заключения или мнения лишь в случае заболевания, препятствующего выполнению возложенных на них обязанностей или по вопросам, по которым они не являются экспертами или специалистами»*. Это положение дает экспертам и специалистам право отказаться от своих обязанностей, если они сочтут, что они не являются специалистами по данному вопросу. Следует отметить, что такое их право не предусмотрено в Конституционном законе, в связи с чем легитимность его проблематична. В этой связи было бы уместно либо удалить это положение, либо внести соответствующую поправку в Конституционный закон.

9. Раздел II, Глава 9

55. Пункт 78 Регламента можно было бы дополнить еще одним основанием для самоотвода судьи, а именно *в случае, если судья публично высказывал свое мнение о правовом характере оспариваемого правового акта*.

10. Раздел II, Глава 10

56. В пункте 85 Регламента речь идет о сторонах судопроизводства. Было бы более целесообразно назначить стороной-ответчиком не индивидуальных должностных лиц, подписавших нормативный правовой акт, а институциональных авторов оспариваемого правового акта, таких как Президент, Правительство или Парламент. При рассмотрении конкретных дел такие институты уполномочат определенный орган или должностное лицо представлять их в Палате, но не выступать в качестве индивидуального ответчика. Это также упростит процесс исполнения решений Палаты в случае объявления правового акта противоречащим Конституции.

70. Несмотря на то, что Регламент весьма детализирован, ссылка на гражданское процессуальное законодательство имеется лишь в пункте 86. Такая ссылка представляется необходимой и по другим вопросам, например, в пунктах 165 и 166, где говорится об исчислении сроков.

71. В третьем абзаце пункта 86 предусматривается возможность для Палаты потребовать у сторон выделения из их числа лица, которое могло бы определять окончательную позицию стороны по рассматриваемым вопросам. И очень похожая ситуация предусматривается пунктом 123, в соответствии с которым во время заседания председательствующий *«предоставляет слово всем представителям, в случае разграничения между ними вопросов, по которым они выступают. Это правило распространяется и на порядок предоставления права на заключительную речь.»*

72. Кроме того, второй абзац пункта 88 Регламента смешивает общие права сторон с конкретными правами во время заседания / слушания. Представляется необходимым разделить это.

57. В соответствии с пунктом 90 Регламента, обращающаяся сторона имеет право изменить основания или предмет требований, снизить или уменьшить их объем, отказаться от требований. Похоже, что слово «снизить» - это ошибка перевода. В русском варианте обращающаяся сторона имеет право уменьшить или увеличить

(увеличить) объем требований. Данное положение следовало бы детализировать, в частности в том, на каком этапе разбирательства обращающаяся сторона имеет такое право и каковы правовые последствия применения этого права. К примеру, если обращающаяся сторона увеличит объем требования после решения о приемлемости дела к рассмотрению, как будет рассматриваться его приемлемость? То же самое относится к изменению обращающейся стороной основания или предмета требований. Эти условия должны быть прописаны отдельно. Также в этом положении следовало бы предусмотреть возможность для Суда рассмотреть требование исходя из интересов общества даже в случае, если обращающаяся сторона хочет отказаться от требований. И на самом деле эти вопросы должны бы были определяться не Регламентом, а Конституционным законом.

58. Пункт 94 Регламента, относящийся к свидетелям, должен был бы обязать их отвечать на конкретные вопросы, а не информировать Палату о «всех обстоятельствах», что может привести к длинным и не относящимся к делу заявлениям.

59. Пункт 95 Регламента относится к экспертам. Непонятно положение эксперта или человека, обладающего специальными познаниями, на стадии заседания Палаты. Конституционный закон предусматривает, что вопросы, по которым дают заключение эксперты, определяются судьей-докладчиком (и это включено также в Регламент) либо Палатой. Последняя возможность в явном виде не описана в Регламенте. Означает ли это, что это положение включает в себя приглашение эксперта, который уже давал заключение, и прямое приглашение Палатой - эксперта, который до заседания не имел никакой информации о деле?

60. Если рассматриваемое на заседании судебное дело (пункт 76 Регламента) содержит заключения экспертов и специалистов, предполагается, что эксперт, давший заключение, будет приглашен на заседание. Если эксперт приглашается напрямую, вопросы для его заключения могут быть определены только на заседании. Не представляется необходимым заслушивать эксперта, который (которая) уже дали свое письменное заключение, и оно не оспаривается сторонами. Эксперт должен быть обязан отвечать на вопросы, но не задавать их. Такое право эксперта следовало бы исключить из Закона.

61. Конституционный закон (Статья 34) дает эксперту право знакомиться с делом, задавать вопросы сторонам и свидетелям, а также требовать предоставления дополнительных материалов. Столь широкие полномочия представляются проблематичными.

62. Необходимо провести четкое разграничение между понятиями «эксперты» и «специалисты». Венецианская комиссия в своем предыдущем заключении рекомендовала внести соответствующие изменения в Конституционный закон.¹⁸ В этом отношении Регламент повторяет положения Конституционного закона. Представляется необходимым внести четкое разграничение между экспертами и специалистами сначала в Конституционный закон, а затем – в Регламент.¹⁹

63. Необходимо приветствовать тот факт, что Регламент, в пункте 96, предоставляет физическим и юридическим лицам, государственным органам, общественным

¹⁸ См. параграфы 27-29, Заключение на проект Конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики (CDL-AD(2014)020).

¹⁹ Законодательные акты, регулирующие работу Конституционного суда Грузии, также говорят о свидетелях и специалистах, что часто создает путаницу.

объединениям и международным организациям право представлять свои объяснения, доводы и соображения. Такое сотрудничество обычно именуется «мнения *amicus curiae*». Здесь стоит отметить, что Венецианская комиссия может предложить свой экспертный опыт, но только на основании запроса. Возможно, было бы хорошо добавить положение о том, что Палата, если сочтет, что это может быть полезным, может активно запрашивать мнения *amicus curiae* у международных организаций, готовых его предоставить.

80. Несмотря на то, что пункт 97, в отношении требований, предъявляемых к переводчику, ссылается на Конституционный закон, цель этой отсылки непонятна, поскольку Закон всего лишь говорит о предоставлении переводчика (Статья 15.2) и об ответственности за заведомо ложный перевод (Статья 42.3.4). Какие-либо другие положения, определяющие требования к переводчикам или к процедуре их назначения, в Законе отсутствуют.

11. Раздел II, Глава 11

81. Пункты 103.3 и 103.4 Регламента можно было бы объединить, так как они относятся к одному и тому же предмету, а именно к обеспечению порядка в зале заседаний во время слушаний. В пункте 103.5 нужно было бы предусмотреть критерии, позволяющие председателю запретить аудио- и видеозапись. Такое решение не должно отдаваться полностью на усмотрение председателя.

82. По пункту 104 Регламента, несмотря на необходимость существования эффективного механизма предотвращения и реагирования на нарушения правил поведения в суде, наложение штрафа может быть предусмотрено только законом. Закон, а не Регламент, должен устанавливать основания для наложения штрафа и его размер.

64. Далее, пункт 106 Регламента определяет, что порядок на заседаниях Палаты будет поддерживаться сотрудниками органов правопорядка. Венецианская комиссия рекомендует Палате избегать использования сотрудников полиции или органов безопасности в форме их постоянного присутствия в зале заседаний. Вместо этого следовало бы ввести систему судебных приставов, которые являлись бы сотрудниками Палаты и подчинялись ей.

65. В соответствии с пунктом 105 Регламента, стороны и их представители не вправе использовать свои выступления в заседании для «каких-либо» политических заявлений и деклараций. Это положение нуждается в уточнении. В определенной степени политический дискурс в конституционном судопроизводстве не является чем-то необычным, так как здесь рассматривается соответствие конституции правовых актов, принятых в ходе политического процесса. Поэтому при рассмотрении некоторых дел юридические и политические аргументы могут переплетаться. Следовательно, строгое применение этого положения может отрицательно повлиять на возможность сторон эффективно выражать свои аргументы и мнения в Палате.

66. В этой связи необходимо отметить, что, в соответствии с пунктом 124 Регламента, Председательствующий вправе прервать выступление стороны или ее представителя, других участников судебного заседания, если выступающий выходит за рамки рассматриваемого вопроса или допускает оскорбительные либо некорректные по форме и содержанию высказывания, реплики, нарушает установленные правила поведения в судебном заседании или проявляет неуважение к Палате. Это общее положение представляется вполне достаточным для обеспечения адекватности в выступлениях сторон. В связи с этим специальное положение, запрещающее «политические высказывания», представляется излишним и ненужным.

67. С другой стороны, было бы разумно ввести ограничения по времени на устное представление аргументов представителями сторон. Такие ограничения могли бы быть ориентировочными, а председатель был бы вправе их продлевать.

87. Пункт 110.3 Регламента определяет, что слушание дела может быть отложено, если Палата найдет, что оно было недостаточно подготовленным. Это положение слишком общее и расплывчатое. Что имеется ввиду под «достаточной» подготовкой? К тому же, если дело было недостаточно подготовлено, вероятно, оно не должно было бы включаться в график и рассматриваться на заседании.

88. В соответствии с пунктом 113 Регламента, до вынесения итогового акта конституционное производство подлежит прекращению на любой его стадии на основаниях, предусмотренных статьей 41 Конституционного закона, который предусматривает, что Палата прекращает конституционное производство по делу в случае, *inter alia*, если заявитель отказывается от своих требований. Таким образом, постановление Конституционной палаты о прекращении производства по делу лишает стороны права подать повторное обращение в Конституционную палату с тем же требованием и по тем же основаниям.

68. Основания для прекращения производства, равно как и для лишения сторон права подачи нового обращения, должны определяться законом. В этой связи рекомендуется изъять это положение из Регламента. Однако, в любом случае решение о прекращении производства не должно автоматически вести к лишению права подать новое обращение.

90. По этому вопросу Венецианская комиссия заняла позицию²⁰, что нельзя исключить возможности того, что поданное обращение отзывается в результате угроз либо других форм незаконного влияния или давления. В Конституционном законе следовало бы установить, что производство прекращается лишь в случае, если Палата убеждена, что не это явилось причиной отзыва обращения. В Конституционном законе следовало бы установить, что в исключительных обстоятельствах, при наличии большого общественного интереса, Палата вправе принять решение о продолжении рассмотрения дела, особенно находящегося на последней стадии рассмотрения. Также Венецианская комиссия рекомендовала, что Палате должно быть предоставлено право рассмотреть обращение даже в случае, если затронутый в нем правовой акт уже не действует, в связи с исключительными обстоятельствами (в случае наличия большого общественного интереса).²¹

91. В пунктах 114 и 119.3 Регламента упоминается «*секретарь судебного заседания*». Следовало бы дать определение этой должности непосредственно в тексте Регламента.

92. Что касается пункта 116 Регламента, вопрос о протоколах заседаний регулируется Статьей 44.2 Конституционного закона, где четко определены содержание и правила ведения протокола. Подразумевается, что ведение протокола всех заседаний является обязательным. В связи с этим закон не оставляет места для условия, указанного в скобках, который подразумевает возможность того, что протокол заседания не велся («*если таковая велась на заседании*»). С другой стороны, работа Палаты является публичной, и ее заседания, как правило, тоже публичны. Протоколы заседаний

²⁰ См. параграф 22, Заключение на проект Конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики (CDL-AD(2014)020).

²¹ Там же.

подпадают под статью 33 Конституции, и доступ к ним не должен зависеть от разрешения председателя.

69. В пункте 120 Регламента говорится об «апелляциях». Непонятно, какого рода апелляции имеются в виду. Это не могут быть апелляции против окончательных и обязательных к исполнению решений Палаты. Возможно, это – проблема перевода. Также здесь указывается, что они разрешаются *«как правило»* большинством голосов судей. Каковы исключения? Это нуждается в уточнении.

70. В пункте 122 Регламента используется термин «слушание», тогда как в пункте 98 говорится о «заседаниях». В Регламенте следовало бы применять согласованную терминологию, хотя, возможно, это – проблема перевода.

71. Пункт 126 Регламента определяет, что *«документы, подлинность которых вызывает сомнение, не подлежат оглашению и рассмотрению»*. Как стороны могут определить, что подлинность документа сомнительна?

72. В соответствии с пунктом 128 Регламента, в случае, если Палата после заключительных выступлений сторон признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, или исследовать новые доказательства, она выносит определение о возобновлении рассмотрения вопроса. Это – ненужная и громоздкая процедура. Если судьи поймут, что имеются еще обстоятельства, которые следует рассмотреть, или свидетели/эксперты, которых следует заслушать, им следует принять решение отложить рассмотрение дела до того, как будут заслушаны заключительные заявления сторон. После заключительных выступлений судьи должны быть вправе уточнить вопросы, поднятые в заключительных заявлениях. Однако, возобновлять рассмотрение дела было бы неправильно.

73. Пункт 131 Регламента определяет, что на закрытых заседаниях Палаты присутствуют судьи Палаты, стороны и их представители. Этот вопрос должен регулироваться и действительно регулируется Конституционным законом. Статья 13 Конституционного закона определяет, что проведение закрытых заседаний допускается исключительно в случаях, установленных данным Конституционным законом. В Статье 38 устанавливается, что Палата вправе объявлять закрытые заседания в случае необходимости этого для охраны государственной тайны, обеспечения безопасности граждан, тайны их личной жизни и защиты общественной нравственности. Неясно, с какой целью эти законоположения повторяются в Регламенте.

12. Раздел II, Глава 12

74. В соответствии с пунктом 140 Регламента, судьи, участвующие в рассмотрении дела, вправе предлагать поправки либо представить собственный проект итогового акта. Поправки, озвученные устно, вносятся в протокол совещания или, по требованию, представляются в письменном виде. Однако, такие поправки являются частью процесса обсуждения дела и не должны включаться в протокол или представляться в письменном виде. Это нарушит секретность обсуждения дела. Судья несогласный с мотивировкой решения / постановления должен иметь право на особое / совпадающее мнение. Поэтому два последних предложения этого пункта следовало бы убрать.

75. В третьем абзаце пункта 146 Регламента только судьи могут участвовать в обсуждении. Было бы полезно допустить также присутствие юриста, помогавшего судье-докладчику в подготовке проекта решения. Этот клерк детально знаком с делом и мог бы

при необходимости внести полезные уточнения (то же относится и к пункту 133 Регламента).

100. В соответствии со вторым предложением второго абзаца пункта 150 Регламента, «при равенстве голосов при принятии иных актов считается принятым акт, за который голосовал председатель». Ситуация равного голосования должна рассматриваться не в Регламенте, а в Конституционном законе.

101. Параграф 152 Регламента допускает отдельное оглашение резолютивной части и мотивировочной части, что проблематично. До тех пор, пока мотивировочная часть не будет опубликована, государственные органы, а также средства массовой информации и общественность смогут только гадать о причине, по которой тот или иной акт был признан соответствующим или противоречащим конституции. Это порождает слухи, которые могут повлиять на Суд во время подготовки мотивировочной части. Кроме того, судьям может оказаться весьма сложно выработать общую позицию по мотивировке после проведения голосования. Это может привести к серьезному конфликту между судьями. Судьям следовало бы голосовать за полный текст постановления и после того, как он будет составлен в письменном виде. Немедленно вслед за этим постановление должно быть оглашено и опубликовано. Особые мнения, при необходимости, могут быть опубликованы на несколько дней позже, если они еще не готовы к моменту вынесения решения.

102. Пункт 154 Регламента предусматривает только право судей изложить особое мнение. Если бы это положение было дополнено правом судей на изложение совпадающего мнения (о чем также не говорится и в Конституционном законе), это было бы в интересах правосудия и приветствовалось бы Комиссией.

76. Второй абзац пункта 155 Регламента следовало бы дополнить обязанностью Палаты информировать стороны о решении об исправлении неточностей. Такое решение следовало бы размещать на сайте Конституционной палаты на какой-то период времени, скажем, на три дня начиная с даты заседания Палаты, на котором было принято решение об исправлении формальных неточностей.

77. «*Дополнительное решение*» в пункте 155.1 Регламента очень похоже на «разъяснения», которые Венецианская комиссия критиковала в своем заключении от 2014 года на проект Конституционного закона о Конституционной палате²² (см. выше параграф 9). На Палату и на судей может быть оказано ненадлежащее давление для принятия такого «*дополнительного решения*». Следует, однако, отметить, что право Палаты на принятие дополнительных решений не вытекает из Конституционного закона. В этой связи следует внести изменения в Регламент.

78. В соответствии с пунктом 156 Регламента, акты Конституционной палаты являются окончательными и обжалованию не подлежат. Решения и заключения Конституционной палаты вступают в силу с момента провозглашения, а иные акты — с момента подписания. Так же, как и с положением, описанным выше (пункт 155-1), непонятно, почему основания к обжалованию регулируются Регламентом. Следует также отметить, что это положение по большей части повторяет Статью 51 Конституционного закона.

²² См. параграфы 42-48, Заключение на проект Конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики (CDL-AD(2014)020).

796. Пункт 159 Регламента определяет право пересмотра судебных актов, после признания их неконституционными. Это – дело гражданского и уголовного законодательства и не должно фигурировать в Регламенте.

80. Пункт 160 Регламента о соответствии международных договоров Конституции должен бы предусматривать, что международные договоры, признанные неконституционными, не должны быть ратифицированы.

81. Относительно пункта 161 Регламента о решениях и заключениях Палаты, соблюдение интересов общественности требует их размещения на веб-сайте Палаты. Венецианская комиссия рекомендует соответствующим образом исправить данное положение.

82. В пунктах с 162 по 164 Регламента говорится о том, что организации, допустившие нарушения закона, должны сообщать о принятых ими мерах и могут быть привлечены к ответственности. Представляется, что Регламент не должен использоваться в качестве основания для привлечения к ответственности.

13. Дополнительные замечания

83. Пункты 60 (Глава 7), 70 и 75 (Глава 8) и 157 (Глава 12) определяют права и обязанности лиц. Эти вопросы регулируются Статьей 28.5 (для пункта 60), Статьей 32.4 (~для пункта 70), Статьями 34 и 42.3 (4) (для пункта 75) и Статьями 48.13 и 51.2 (для пункта 157) одобренного 12 мая 2011 года Конституционного закона о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики. Таким образом, они регулируются Законом, и Регламент должен ссылаться на соответствующие положения Закона. Либо же можно внести изменения в Конституционный закон.

84. Пункты 68 (Глава 8), 83 и 84 (Глава 10) и 99 (Глава 11) предполагают в каждом из этих случаев проведение устных слушаний / заседаний. Конституционное производство весьма сильно отличается от гражданского или уголовного производства. Многие конституционные суды решают большинство дел исключительно в письменном порядке. Слушания скорее могут быть исключением, нежели правилом. Палата должна обладать правом решать, в каких случаях проводить публичные слушания.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

85. Венецианская комиссия приветствует подход Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики в том, что она запросила заключение Венецианской комиссии на свой Регламент прежде, чем вносить в него изменения.

86. Венецианская комиссия рекомендует пересмотреть Регламент во избежание любых возможных повторений и противоречий по отношению к Конституционному закону о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики. Сейчас ожидается внесение поправок в Конституционный закон, и после принятия этих поправок следует привести Регламент в соответствие с ними.

87. В этой связи Венецианская комиссия надеется, что рекомендации, данные ранее в нашем заключении на проект Конституционного закона о внесении поправок и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики, принятом в 2014 году, будут приняты во внимание кыргызским Парламентом.

88. Основные вопросы, вызывающие озабоченность в Регламенте, следующие:

- отсутствие решений по многим вопросам, которые обычно связаны с работой Палаты (к примеру, возможность проведения выездных сессий; доступ журналистов на заседания и освещение работы Палаты; решение вопросов подсудности; правила составления повестки дня сессии; обращение с конфиденциальными материалами; архивирование документов; центр документации; библиотека; международное сотрудничество; рабочая одежда судей в заседаниях (мантии) и т.п.;
- статус председателя Палаты необходимо изменить с тем, чтобы сбалансировать его или ее влияние на других судей Палаты;
- Регламент определяет чрезмерно высокие требования к судье-докладчику, что следовало бы исправить.

89. В Регламенте также недостает необходимых условий по определению процедурных вопросов, которые способствовали бы повышению правовой определенности их применения (например, предусматриваются условия по подаче правового акта на утверждение Палатой, но не дается никаких процедурных решений на случай, если Палата его не утверждает). При этом другие части Регламента представляются слишком подробными, например, вопросы избрания председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря, или вопросы процедуры и этикета во время заседаний Палаты можно было бы упростить.

90. Пошел бы на пользу Регламенту и пересмотр в некоторых местах его порядка и структуры, например, условия, относящиеся к заседаниям, следовало бы свести в одно место - там же, где определяются условия их созыва; когда заседания могут созываться по чьей-либо инициативе; общие правила для публичных заседаний и исключения для закрытых заседаний; какие вопросы решаются на заседаниях и / или на совещаниях судей; перенос заседаний и т.п.

91. Важно также, чтобы в Регламенте были прописаны условия, необходимые для выполнения и / или для дополнения Конституционного закона, излагая его нормы в более простой и понятной форме, а также определяя внутренние процедуры, регулирующие работу Палаты.

92. Венецианская комиссия остается в распоряжении органов власти Кыргызской Республики и, в частности, Конституционной палаты для оказания любого дальнейшего содействия в данном вопросе.