

ЭКСТРЕННОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ»

КАЗАХСТАН

В основу данного Заключения вошли материалы, подготовленные г-жой Славицей Банич, бывшей судьей Конституционного суда Республики Хорватия; профессором Габором Халмаи юридического факультета Института Европейского университета; и г-жой Тамарой Отиашвили, старшим экспертом по правовым вопросам в области прав человека и демократического управления.

На основе неофициального перевода на английский язык проекта Конституционного закона, выполненного по заказу Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Варшава
Телефон: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

Конституционные суды или аналогичные учреждения, уполномоченные осуществлять конституционный судебный надзор, играют ключевую роль в обеспечении соблюдения принципов верховенства закона, демократии и прав человека во всех государственных учреждениях. Признавая особый характер и особенности конституционного судопроизводства, при реформировании законодательства, регулирующего Конституционные суды или подобные институты, необходимо обеспечивать соблюдение ключевых принципов, касающихся независимости и беспристрастности судебной власти, гарантированных международными стандартами в области прав человека. Существует ряд аспектов, обеспечивающих независимость судебной власти. В этом отношении надлежащий механизм отбора судей Конституционного суда является важной гарантией в системе правового государства, обеспечивая институциональные гарантии независимости, надежности и эффективности конституционного контроля. Принцип судебной независимости также требует, чтобы судебные разбирательства в Конституционных судах проводились справедливо, без политического вмешательства, а также с соблюдением прав сторон.

БДИПЧ приветствует тот факт, что в результате недавних конституционных поправок, принятых на референдуме 5 июня 2022 года, институт Конституционного суда восстанавливается с расширенной компетенцией. Особенно положительно то, что конституционное судопроизводство теперь открыто для граждан для защиты их конституционных прав, хотя это положение следует распространять на любого человека. В то же время в настоящем *Экстренном заключении по проекту Конституционного закона о Конституционном суде* указаны некоторые недостатки, которые необходимо устранить — особое внимание следует уделить тем аспектам, которые лежат в основе ключевых гарантий независимости института в соответствии со Статьей 14 Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и Основными принципами независимости судебных органов Организации Объединенных Наций и другими соответствующими нормами, принципами и стандартами в области прав человека.

В частности, выявленные недостатки связаны с квалификационными критериями и процедурами назначения, которые имеют ключевое значение для обеспечения сбалансированного, открытого, прозрачного, справедливого и законного назначения конституционных судей и, в конечном счете, повышения общественного доверия к процессу и этому институту. В то время как пересмотр квалификационных требований в первую очередь требует устранения дискриминационных критериев, процедурам назначения недостает четкой и подробной прозрачной нормативной базы для назначения судей на основании заслуг, чтобы ограничить, насколько это возможно, риск политизации процесса, что в конечном итоге может поставить под угрозу легитимность Конституционного суда. В то же время отдельные положения о приостановлении и прекращении полномочий конституционных судей, возможности их повторного назначения, а также о конституционном судопроизводстве вызывают озабоченность в части независимости судей и принципа разделения властей. Более того, существует необходимость в создании соответствующих правовых механизмов, которые будут способствовать самому процессу конституционного судопроизводства и обеспечат его правовую определенность, открытость, прозрачность, справедливость и легитимность.

Недостаточная представленность женщин в нынешнем Конституционном совете и в судебной системе в целом требует учета гендерных соображений и соображений в части многообразия в процессе выдвижения кандидатур и назначения, чтобы в конечном итоге отразить конституционный принцип равенства женщин и мужчин.

В частности, БДИПЧ дает следующие рекомендации по повышению уровня соответствия проекта Конституционного закона обязательствам ОБСЕ и международным стандартам:

- А. уточнить условия отбора и назначения судей Конституционного суда во избежание неправомерного политического влияния как со стороны исполнительной, так и законодательной власти, в том числе путем использования строгих профессиональных квалификационных критериев в процессе назначения для оценки способностей, добросовестности и опыта кандидатов и обеспечения отбора на основе заслуг, обеспечивая при этом открытые и прозрачные процедуры отбора/назначения; также разрешить назначение Председателя Конституционного суда путем внутреннего голосования самими судьями Конституционного суда, а не Президентом страны; [Пункты 35-36]
- В. рассмотреть возможность установления одного, более длительного срока полномочий судей Конституционного суда [Пункт 37], ограничивая при этом полномочия Председателя суда одним сроком [Пункт 38]; и, для обеспечения устойчивости и бесперебойного функционирования Суда, допуская сохранение судьями своих должностей после завершения срока их полномочий до момента назначения и вступления в должность нового судьи; [Пункт 40]
- С. относительно квалификационных требований для назначения судей Конституционного суда:
 - 1. отменить требование о месте и сроке проживания судей; [Пункт 41]
 - 2. обеспечить разработку руководств или разъяснений по типам квалификационных требований для обеспечения предсказуемости, прозрачности и правовой определенности процесса и, в конечном итоге, способствовать созданию системы отбора судей Конституционного суда на основе заслуг; [Пункт 42]
 - 3. урегулировать документацию, представляющую собой приемлемое доказательство наличия юридического опыта; [Пункт 43]
 - 4. рассмотреть возможность включения требования о дисквалификации на основании занимаемой в настоящее или последнее время политической должности, если это приемлемо в национальном контексте; [Пункт 44]
- Д. рассмотреть возможность дополнения законопроекта, обеспечив учет гендерных аспектов и соображений в части многообразия на протяжении всего процесса назначения; [Пункты 50-54]
- Е. уточнить виды уголовных правонарушений, совершенных при исполнении служебных обязанностей судьи, на которые не распространяется функциональный иммунитет, и рассмотреть вопрос о передаче компетенции по снятию иммунитета с судей Конституционного суда самому Конституционному суду, а не Парламенту, однако, в случае все же сохранения этих полномочий за Парламентом, рассмотреть вопрос о необходимости

принятия решения квалифицированным большинством при рассмотрении вопроса о снятии иммунитета с судей Конституционного суда; [Пункты 55-57]

- Ф. в отношении приостановления и прекращения полномочий ввести более точное регулирование применимых правил большинства для Конституционного суда для отстранения судьи в сочетании с более четкими и более предсказуемыми основаниями для приостановления и прекращения полномочий; [Пункт 56] при исключении широкой ссылки на «*нарушение Конституции и требований настоящего Конституционного закона*» из Статьи 10.1.9; [Пункт 61] и полностью пересмотреть полномочия Президента и Парламента по отстранению судей от должности и передать их в Конституционный суд для принятия решения квалифицированным большинством; [Пункт 64]
- Г. распространить право на обращение в Конституционный суд на любое физическое лицо, включая иностранцев и лиц без гражданства, находящихся под юрисдикцией страны; [Пункт 70]
- Н. ввести автоматическое распределение дел среди судей Конституционного суда или предусмотреть, чтобы Председатель был связан заранее установленными четкими, прозрачными и объективными критериями распределения дел; [Пункт 77]
- І. Исключить Статью 57, предусматривающую возможность толкования Конституционным судом своих постановлений дополнительным решением, и Статью 58, предусматривающую возможность пересмотра уже принятого постановления по инициативе Президента страны или по собственной инициативе Суда на основании изменения конституционных норм, лежащих в основе решения, или вновь открывшихся обстоятельств; [Пункты 84-85]
- Ж. ввести более реалистичные сроки принятия решения о допустимости и содержании конституционных жалоб. Кроме того, в Законопроект следует внести поправки, предусматривающие самостоятельное решение Конституционного суда о безотлагательности рассмотрения независимо от типа заявителя, исключив привилегию, предоставленную исключительно Президенту страны запрашивать рассмотрение в срочном порядке, при рассмотрении возможности введения более коротких сроков в случаях и при обстоятельствах, которые будут четко определены законом; [Пункт 93] и
- К. внести изменения в Статью 62.1 Законопроекта, чтобы разрешить незамедлительное опубликование и приведение в исполнение решения суда. [Пункт 95]

Эти и дополнительные рекомендации включены в текст настоящего экстренного заключения и выделены жирным шрифтом.

В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ БДИПЧ по запросу этих государств анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	6
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА	6
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ	7
1. Соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения	7
2. Справочная информация	10
3. Независимость конституционного суда и конституционных судей ..	11
4. Статус конституционного суда и конституционных судей	13
4.1. Состав и назначение	13
4.2. Срок полномочий	16
4.3. Квалификационные требования	17
4.4. Несовместимость с другими позициями	19
4.5. Гендерные факторы и разнообразие в процессе отбора	20
4.6. Функциональный иммунитет	23
5. Приостановление и прекращение срока полномочий	25
5.1. Отвод	27
5.2. Выход на пенсию	27
6. Компетенция, организация и процедуры суда	29
6.1. Компетенция	29
6.2. Прочие полномочия	30
6.3. Полномочия Председателя и вице-председателя	31
6.4. Конституционное производство	32
6.5. Состязательность процесса	35
6.6. Хронология решений и прозрачность	36
7. Прочие замечания	38
8. Рекомендации, касающиеся процесса принятия законопроекта	39

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 23 июля 2022 года Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан направил в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) запрос о проведении правовой экспертизы проекта Конституционного закона о Конституционном Суде Республики Казахстан (далее «Законопроект»).
2. 2 августа БДИПЧ ответило на этот запрос, подтвердив готовность Бюро подготовить юридическое заключение о соответствии Законопроекта международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. Учитывая сжатые сроки подготовки настоящего юридического обзора, БДИПЧ приняло решение подготовить Экстренное заключение, в котором не содержится детального анализа всех положений Законопроекта, а основное внимание уделяется наиболее важным вопросам, касающимся соответствия Законопроекта международным стандартам в области прав человека и обязательствами ОБСЕ в области человеческого измерения.
4. Настоящее экстренное заключение было подготовлено в ответ на вышеупомянутый запрос. БДИПЧ провело эту оценку в рамках своего общего мандата по содействию государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ.¹

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

5. В сферу охвата настоящего экстренного заключения входят соответствующие представленные на рассмотрение выдержки из Конституции и Законопроекта. Этот юридический обзор имеет ограниченный охват, поскольку он не представляет собой полного и всестороннего обзора всей правовой и институциональной базы, регулирующей конституционное правосудие в Казахстане.
6. В экстренном заключении поднимаются ключевые вопросы и указываются области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости в заключении больший акцент сделан на тех положениях, которые требуют доработки, а не на положительных аспектах Законопроекта. Нижеследующий правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека и верховенства права, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. В экстренном заключении также освещается, по мере необходимости, передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области.

¹ См., в частности, [Решение ОБСЕ № 7/08 Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ](#) (2008), Пункт 4, в котором Совет министров «рекомендует государствам-участникам при содействии, когда это необходимо, соответствующих исполнительных структур ОБСЕ, в соответствии с их мандатами и в рамках имеющихся ресурсов, продолжать и активизировать деятельность по обмену информацией и лучшей практикой и укреплять верховенство закона [в вопросах] независимости судебной системы, эффективного отправления правосудия, права на справедливое разбирательство, доступа к судам, подотчетности государственных институтов и должностных лиц, уважения верховенства закона в государственном управлении, права на правовую помощь и соблюдения прав человека лиц, взятых под стражу; [...]».

7. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «КЛДЖ») и Планом действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству 2004 года и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, экстренное заключение включает в себя, по мере необходимости, гендерную специфику и специфику в части многообразия.²
8. Экстренное заключение основано на неофициальном переводе Законопроекта на английский язык, который прилагается к настоящему заключению. Возможны ошибки, связанные с переводом. Экстренное заключение также доступно на русском языке. Однако англоязычная версия остается единственной официальной версией заключения.
9. Ввиду вышеизложенного БДИПЧ хотело бы подчеркнуть, что данное заключение не препятствует формулированию БДИПЧ дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в будущем.

III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

10. Ключевая роль Конституционных судов или сопоставимых с ними учреждений, уполномоченных осуществлять конституционный судебный надзор, как ключевых инструментов обеспечения соблюдения принципов верховенства права, демократии и прав человека во всех государственных учреждениях, подчеркивалась в Решении ОБСЕ No. 7/08 о дальнейшем укреплении верховенства права в регионе ОБСЕ (2008 г.).³ Признавая особый характер и особенности конституционного судопроизводства, при реформировании законодательства, регулирующего Конституционные суды или подобные институты, необходимо обеспечивать соблюдение ключевых принципов, касающихся независимости и беспристрастности судебной власти. Независимость судебной власти является фундаментальным принципом и неотъемлемым элементом любого демократического государства, основанного на верховенстве закона.⁴ Принцип независимости судебной власти также имеет решающее значение для соблюдения принципа разделения властей и соблюдения других международных стандартов в

2 См. [Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#), принятую резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г.; и [План действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству](#), принятый Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.), Пункт 32.

3 См., [Решение ОБСЕ № 7/08 Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ](#) (2008), Пункт 4.

4 См. Резолюцию Совета по правам человека ООН, [Независимость и беспристрастность судебной власти, присяжных заседателей и ассессоров и независимость адвокатов](#), A/HRC/29/L.11, 30 июня 2015, где подчеркивается «важность обеспечения подотчетности, транспарентности и неподкупности судебных органов в качестве одного из важных элементов независимости судебной системы и концепции, неразрывно связанной с верховенством права, в условиях реализации этого в соответствии с Основными принципами независимости судебных органов и другими соответствующими нормами, принципами и стандартами в области прав человека». Как заявлено в [Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года](#), «правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение» (Пункт 2).

области прав человека.⁵ В частности, эта независимость означает, что как судебная власть как институт, так и отдельные судьи должны иметь возможность выполнять свои профессиональные обязанности, не подвергаясь влиянию или опасаясь произвольных дисциплинарных расследований и/или санкций со стороны исполнительной или законодательной власти или других внешних сторон. Независимость судебной системы также необходима для формирования общественного доверия к системе правосудия в целом, когда все пользуются равным обращением перед законом и считают, что с ними обращаются одинаково, и когда никто не может быть выше закона. Общественное доверие к судам как к независимым от политического влияния институтам жизненно важно в демократическом обществе, уважающем верховенство закона.

11. Конституционные суды должны сохранять свою независимость и, как высшие гаранты толкования и соблюдения конституции государства, должны защищать разделение властей и демократию и предотвращать неправомерные ограничения прав человека. Процесс рассмотрения Конституционным судом необходим для обеспечения соответствия действий правительства, в том числе законодательства, Конституции, а также для обеспечения того, чтобы после принятия Конституция сохраняла актуальность для повседневной жизни людей.
12. Признавая политический характер и особенности конституционного судопроизводства, ключевые принципы, касающиеся независимости и беспристрастности судебных органов, гарантируются Статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах⁶ (далее «МПГПП»). Институциональные отношения и механизмы, необходимые для создания и поддержания независимой судебной системы, изложены в Основных принципах независимости судебных органов ООН,⁷ и получили дальнейшее развитие в Бангалорских принципах поведения судей.⁸ Международное понимание практических требований судебной независимости продолжает формироваться благодаря работе международных органов, включая Комитет ООН по правам человека и Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов. В Замечании общего порядка № 32 по Статье 14 МПГПП Комитет ООН по правам человека специально указал, что государства должны обеспечить *«фактическую независимости судей от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти»* и *«принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членом*

5 См. Решение [Совета министров ОБСЕ № 12/05 о защите прав человека и верховенства закона в системах уголовного правосудия](#) от 6 декабря 2005 г.

6 Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Республика Казахстан ратифицировала МПГПП 24 января 2006 года.

7 [Основные принципы независимости судебных органов](#) ООН были одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г. и 40/146 от 13 декабря 1985 г.

8 [Бангалорские принципы поведения судей](#) были приняты Судебной группой по укреплению неподкупности судей, которая является независимой, автономной, некоммерческой и добровольной организацией, состоящей из глав судебных органов или старших судей из разных стран. Пересмотрены на круглом столе главных судей в Гааге (25-26 ноября 2002 г.), одобрены Экономическим и Социальным Советом ООН в резолюции 2006/23 от 27 июля 2006 г. См. также [Меры по эффективному осуществлению Бангалорских принципов поведения судей](#) (2010 г.), подготовленный Судебной группой по укреплению неподкупности судей.

судейского корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций».⁹

13. Государства-участники ОБСЕ также обязались обеспечить *«независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы»* в качестве одного из элементов правосудия, которые «существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей» (Копенгагенский документ 1990 г.).¹⁰ В Московском документе 1991 года,¹¹ государства-участники также обязались *«соблюдать международно признанные нормы, касающиеся независимости судей [...] и беспристрастного функционирования государственной судебной службы»* (пункт 19.1), а также *«обеспечивать, чтобы независимость судебных органов была гарантирована и закреплена в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике»* (Пункт 19.2). Более того, в своем Решении № 7/08 о дальнейшем укреплении законности в регионе ОБСЕ (2008 г.) Совет министров ОБСЕ также призвал государства-участники ОБСЕ *«соблюдать свои международно-правые обязательства и выполнять принятые в рамках ОБСЕ обязательства относительно верховенства закона как на международном, так и на национальном уровнях, в том числе во всех аспектах деятельности своих законодательной, административной и судебной ветвей власти»*, как ключевой элемент укрепления верховенства права в регионе ОБСЕ.¹² Более подробное руководство также содержится в Киевских рекомендациях БДИПЧ/ОБСЕ о независимости судебных органов в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (2010 г.) (Киевские рекомендации).¹³
14. Хотя Республика Казахстан не является государством-членом Совета Европы (СЕ), Европейская конвенция о правах человека и основных свободах (ЕКПЧ),¹⁴ сложившаяся прецедентная практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в области независимости судебных органов и другие документы Совета Европы могут служить полезными справочными документами для сравнения. Чтобы определить, может ли орган считаться *«независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»* в соответствии со Статьей 6 п. 1 ЕКПЧ, ЕСПЧ рассматривает различные элементы, среди прочего, способ назначения его членов и срок их полномочий, наличие нарушения в той или иной процедуре назначения судей настолько серьезных, что влекут за собой нарушение права на суд, установленное законом, наличие гарантий против давления извне и воспринимается ли этот орган независимым.¹⁵ Комитет министров Совета Европы

9 Комитет ООН по правам человека, [Замечание общего порядка № 32 по статье 14 МПГПП: Право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство](#), 23 августа 2007 г., Пункт 19.

10 ОБСЕ, [Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ](#) (Копенгаген, 5 июня — 29 июля 1990 г.), пп. 5 и 5.12.

11 ОБСЕ, [Документ Московской встречи Конференции по человеческому измерению СБСЕ](#) (Москва, 10 сентября — 4 октября 1991 г.).

12 ОБСЕ, [Решение Совета министров № 7/08 о дальнейшем укреплении верховенства закона в регионе ОБСЕ](#) (Хельсинки, 4-5 декабря 2008 г.).

13 [Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ о независимости судебных органов в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии](#) (2010 г.) были разработаны группой независимых экспертов под руководством БДИПЧ и Института сравнительного публичного права и международного права им. Макса Планка — Minerva Research Group по вопросам судебной независимости.

14 ЕКПЧ была подписана 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г.

15 См. решения ЕСПЧ: [Эмбелл и Фелл против Соединенного Королевства](#) (Обращение № 7819/77, 7878/77, решение от 28 июня 1984 г.), Пункт 78. См. также [Олужич против Хорватии](#) (Обращение № 22330/05, решение от 5 мая 2009 г.), Пункт 38; [Александр Волков против Украины](#) (Обращение № 21722/11, постановление от 25 мая 2013 г.), Пункт 103; [Морис против Франции](#) [GC] (Обращение № 29369/10, решение от 23 апреля 2015 г.), Пункт 78; об отношениях судебной власти с другими ветвями власти: [Бака против Венгрии](#) [GC] (Обращение № 20261/12, решение от 23 июня 2016 г.), Пункт 165; [Ramos Nunes de Carvalho e Sá против Португалии](#) [GC] (Обращения № 55391/13, 57728/13 и 74041/13, решение от 6 ноября 2018 г.), Пункт 144; ЕСПЧ, [Гудмундур Андри Астрадссон против Исландии](#) [GC] (Обращение № 26374/18, постановление от 1 декабря 2020 г.), пп. 243-252.

также сформулировал важные и основополагающие принципы независимости судебных органов в своей Рекомендации CM/Rec(2010)12 о судьях: независимость, эффективность и ответственность, в которой прямо говорится, что «*орган, принимающий решения об отборе и карьере судьи должны быть независимы от исполнительной и законодательной власти*» (пункт 46).¹⁶

15. В заключении также содержатся ссылки на мнения Консультативного совета европейских судей (КСЕС),¹⁷ консультативного органа Совета Европы по вопросам, связанным с независимостью, беспристрастностью и компетентностью судей; доклады Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов; а также заключения и отчеты БДИПЧ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы, членом которой является Казахстан.¹⁸

2. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

16. После объявления Президентом Республики Казахстан о глубоких реформах в стране 28 марта 2022 года Президент создал Рабочую группу по конституционной реформе, которая 25 апреля 2022 года впервые опубликовала предлагаемые изменения в Конституцию. 29 апреля 2022 года Президент предложил провести общенациональный референдум по внесению изменений в Конституцию Казахстана.
17. Впоследствии Конституционный совет подтвердил, что проект конституционных поправок соответствует Конституции.¹⁹ 4 мая 2022 года все 98 депутатов Мажилиса (нижняя палата Парламента) проголосовали за проект поправок, а 5 мая Законопроект был принят Сенатом (верхняя палата Парламента) и внесен на рассмотрение Президента для подписания. Окончательная пересмотренная версия предложенных конституционных поправок была опубликована 6 мая 2022 года с целью внесения поправок в 33 статьи Конституции. К ним относятся положения, предусматривающие создание Конституционного суда.
18. 5 июня 2022 года поправки к Конституции были приняты на общенациональном референдуме. Впоследствии конституционная реформа потребовала принятия нового Конституционного закона о Конституционном суде. Законопроект был подготовлен правительством с тем, чтобы вступить в силу с 1 января 2023 года. Законопроект расширяет полномочия Конституционного суда по сравнению с нынешним Конституционным советом. Положительным моментом является то, что Законопроект предусматривает возможность для граждан и Уполномоченного по правам человека вносить ходатайства о передаче дела в Конституционный суд, оспаривать конституционность нормативных и правовых актов. В целом восстановление Конституционного суда является позитивным событием, поскольку это укрепит систему сдержек и противовесов в реформированном

16 [Совет Европы, Рекомендация CM/Rec\(2010\)12 Комитета министров государствам-членам о судьях](#): независимость, эффективность и ответственность, принятая Комитетом министров 17 ноября 2010 г. на 1098-м заседании заместителей министров.

17 Основной задачей [Консультативного совета европейских судей](#) (КСЕС) является содействие реализации Рамочного глобального плана действий для судей в Европе, принятого Комитетом министров 7 февраля 2001 г.

18 См. Юридические обзоры Европейской комиссии за демократию через право ([Венецианская комиссия](#)) по конституционному правосудию, а также Венецианская комиссия, [Сборник заключений, отчетов и исследований Венецианской комиссии по конституционному правосудию](#), CDL-PI(2020)004. См. также [Отчет о судебных назначениях](#) (2007 г.), CDL-AD(2007)028-e, 22 июня 2007 г.; [Доклад о независимости судебной системы – Часть I: Независимость судей](#) (2010 г.), CDL-AD(2010)004, 16 марта 2010 г.; и [Контрольный список верховенства права](#), CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г.

19 См. [официальную публикацию](#) в онлайн-базе правовых актов Казахстана.

конституционном режиме при условии соблюдения определенных принципов, в том числе независимости Конституционного суда и его независимости от исполнительной власти Президента страны, и того, что юрисдикция Суда гарантирует эффективный конституционный контроль.²⁰

3. НЕЗАВИСИМОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА И КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДЕЙ

19. Важность обеспечения подотчетности, прозрачности и неподкупности в судебной системе является важным элементом независимости судебной системы и концепцией, присущей верховенству права, когда оно реализуется в соответствии с применимыми международными стандартами в области прав человека и Основными принципами ООН в отношении Независимости судебной власти и другими соответствующими принципами и нормами. Как предусмотрено Основными принципами ООН, *«все правительственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебной власти»*.²¹
20. Независимость судебной власти связана как с независимостью суда и отдельных судей, что имеет решающее значение для справедливости судебных процессов, так и с конституционным вопросом институциональных сдержек и противовесов. В этом контексте крайне важно предотвратить любое политическое влияние при назначении судей в высший суд. БДИПЧ ранее отмечало, что *«[в] целях соблюдения требований судебной независимости и разделения властей соответствующий суд должен, тем не менее, рассматриваться как независимый от исполнительной и законодательной власти на всех этапах разбирательства»*.²²
21. Чтобы установить, считаются ли Конституционный суд и его судьи независимыми, необходимо рассмотреть различные элементы. К ним относятся порядок назначения судей и срок их полномочий, наличие гарантий против давления извне и то, является ли рассматриваемый орган независимым. На европейском уровне ЕСПЧ также постановил, что *«концепция независимости предполагает, в частности, что соответствующий орган осуществляет свои судебные функции полностью автономно, не подвергаясь каким-либо иерархическим ограничениям и не подчиняясь какому-либо другому органу и не получая приказы или инструкции из какого бы то ни было источника, и что таким образом он защищен от внешнего вмешательства или давления, которые могут нанести ущерб независимому суждению его членов и повлиять на их решения»*.²³
22. Конституция не содержит четкого заявления о независимости и автономии Конституционного суда. Однако отдельное положение о нем в Конституции и правила о назначении судей, а также компетенцию Суда следует толковать в свете этих понятий, которые прямо упоминаются в Статье 1 Законопроекта. Статья 11 Законопроекта также запрещает вмешательство в деятельность Конституционного Суда, а также любые формы давления или иного влияния на судей и Суд. Однако некоторые аспекты Законопроекта, в том числе касающиеся срока полномочий судей и механизмов назначения (см. Раздел 4.1), а также конституционного

20 В 1995 году Конституционный совет пришел на смену Конституционному суду в процессе конституционной реформы.

21 См. [Бангалорские принципы поведения судей](#); ЕСПЧ, [Гудмундур Андри Астрадссон против Исландии](#), Пункт 122, 12 марта 2019 г.

22 См. [Экстренное промежуточное заключение БДИПЧ по законопроекту о внесении изменений в Закон об организации судов общей юрисдикции, Закон о Верховном суде и некоторые другие законы Польши](#) (от 20 декабря 2019 г.), Пункт 38, 14 января 2020 г.

23 См. ЕСПЧ, [Associação Sindical dos Juízes Portugals v. Tribunal de Contas](#), 27 февраля 2018 г., Пункт 44.

судопроизводства (см. Раздел 6.4), подрывают независимость Конституционного суда.

23. Надлежащее финансирование судебной власти является предпосылкой ее независимости. Крайне важно, чтобы суды получали достаточно средств для выполнения своих обязательств по обеспечению справедливого судебного разбирательства в соответствии с международными обязательствами. Как указано в Основных принципах судебной власти ООН, *«каждое государство-член обязано предоставлять соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции»*.²⁴
24. Конституционный суд, согласно Статье 64 Законопроекта, финансируется непосредственно из государственного бюджета. Статья 64 далее предусматривает, что *«финансирование должно обеспечивать полное и независимое осуществление полномочий по обеспечению верховенства Конституции на всей территории Республики»*, что похвально.
25. В конечном итоге решения о финансировании судов и вознаграждении судей относятся к компетенции законодательной власти. КСЕС заявляет, что, хотя уровень финансирования, который страна может позволить себе для своих судов, является политическим решением, в системе, основанной на разделении властей, всегда необходимо следить за тем, чтобы ни исполнительная, ни законодательная власть не могли оказывать какое-либо давление на судебную власть при установлении ее бюджета. Он также отмечает, что *«решения о выделении средств судам должны приниматься при строжайшем соблюдении принципа независимости судебных органов»*, и важно, чтобы *«мероприятия по принятию парламентом судебного бюджета включали процедуру, учитывающую мнение судебной системы»*.²⁵
26. Чтобы обеспечить достаточность средств, выделяемых Суду, было бы целесообразно обеспечить учет мнений Суда. Как отмечает БДИПЧ, *«чтобы еще больше гарантировать их независимость и беспристрастность, [судебные органы] должны пользоваться финансовой независимостью, что означает, что они должны иметь полномочия и возможности для эффективного согласования и организации своих собственных бюджетов, чтобы обеспечить наличие у них адекватных кадровых, финансовых и материальных ресурсов, включая собственные помещения, чтобы действовать независимо и автономно»*.²⁶ Это может быть реализовано путем включения Конституционного суда в процесс консультаций по бюджету, либо путем предоставления самому Суду возможности готовить проект бюджета, либо предоставления ему возможности комментировать проект бюджета, подготовленный компетентным министерством. **Рекомендуется внести изменения в Законопроект, добавив положения, предусматривающие роль Конституционного Суда в процессе подготовки его бюджета. Разработчикам Законопроекта также следует рассмотреть вопрос о введении гарантий, исключающих возможность непропорционального или произвольного сокращения бюджета Суда.**
27. В Киевских рекомендациях отмечается, что заработная плата судей должна быть *«повышена до надлежащего уровня, удовлетворяющего потребности судей в*

24 См. [Основные принципы независимости судебных органов](#).

25 См. Заключение КСЕС № 2 (2001 г.) вниманию Комитета министров Совета Европы о Совете судебной власти на службе общества о финансировании и руководстве судами со ссылкой на эффективность судебной власти и на Статью 6 Европейской конвенции о правах человека, пп. 5 и 10. См. также БДИПЧ [Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии](#), Пункт 6, июня 2010 г.

26 См. Итоговое заключение БДИПЧ по проекту поправок к Закону о Национальном совете судебной власти и некоторым другим законам Польши, П. 56, 5 мая 2017 г.

надлежащем уровне жизни и адекватно отражающего ответственность их профессии». Это требование подтверждает Венецианская комиссия, которая заявила, что «уровень вознаграждения должен определяться с учетом социальных условий в стране и быть сопоставим с уровнем вознаграждения высших государственных служащих. Вознаграждение должно основываться на общем стандарте и опираться на объективные и прозрачные критерии».²⁷ Кроме того, уровень оплаты труда судей должен быть гарантирован законом и быть «соразмерным достоинству их профессии и тяжести их обязанностей».²⁸

28. Законопроектом предусмотрен значительный пакет социального обеспечения и других льгот для судей. Принимая во внимание, что «правительства могут сохранять за собой право разрабатывать конкретные планы вознаграждения, подходящие для различных типов судов» и что «различные схемы могут в равной степени удовлетворять требованиям финансового обеспечения» судей, следует признать, что независимость судей при этом не страдает.²⁹
29. Оплата труда судей Конституционного суда осуществляется из государственного бюджета. Статья 15.1 Законопроекта предусматривает, что заработная плата устанавливается в соответствии со Статьей 66.9.1 Конституции, в которой говорится, что правительство утверждает единую систему финансирования и оплаты труда по согласованию с Президентом. Как заявило БДИПЧ со ссылкой на мнение КСЕС, «все судьи одинакового уровня старшинства должны получать одинаковое вознаграждение, за исключением любого конкретного дополнительного вознаграждения за особые обязанности или дополнительную нагрузку (например, ночное дежурство). [...] любая дополнительная заработная плата, предоставляемая исключительно в связи с заседанием судьи в Дисциплинарной палате, не оправдана, поскольку специфика профессии и бремя ответственности представляются равнозначными для всех судей Верховного суда».³⁰ При нынешней формулировке Статьи 15.1 неясно, обеспечивается ли справедливость при принятии решения о вознаграждении судей. Если только это не предусмотрено отдельным законодательством, в Законопроект следует внести соответствующие изменения, а разработчикам закона следует рассмотреть гарантии адекватного уровня вознаграждения, соразмерного бремени обязанностей судей Конституционного суда.

4. СТАТУС КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА И КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДЕЙ

4.1. Состав и назначение

30. Согласно Статье 3 Законопроекта, Конституционный суд состоит из 11 членов: Председателя Конституционного суда, назначаемого Президентом страны, с согласия Сената, четырех дополнительных судей, назначаемых Президентом страны, трех, назначаемых Сенатом и трех, назначаемых Мажилисом, каждый по представлению председателя соответствующей палаты. Заместитель Председателя Суда назначается из числа судей по представлению Председателя Суда. Эти правила в отношении состава Конституционного суда отражают Статью 71 Конституции.

27 См. Доклад Венецианской комиссии о независимости судебной системы, Пункт 46.

28 См. Рекомендацию (94)12 Комитета министров от 13 октября 1994 г. о независимости, эффективности и роли судей, Принцип III.1.b.

29 См. Комментарий к Бангалорским принципам поведения судей, часть об условиях независимости, с. 29; См. Великую хартию судей (основные принципы), Пункт 7.

30 См. Заключение БДИПЧ по некоторым положениям проекта Закона о Верховном суде Польши, Пункт 62, 30 августа 2017 г.

31. Статья 71 Конституции не содержит каких-либо дополнительных положений, касающихся порядка назначения, а лишь указывает, что регулирование организации и деятельности Конституционного суда должно осуществляться конституционным законом. Вместе с тем в Законопроекте не уточняются критерии и порядок назначения судей Конституционного суда. А именно, отсутствуют правила о том, как устанавливается и проводится процедура отбора как Президентом, так и Парламентом (среди прочего, информация о процедуре выдвижения, сборе номинаций, контроле за соответствием квалификационным критериям, оценке кандидатур, сроках, голосовании). Отсутствие четких критериев и открытой и прозрачной процедуры способствует потенциальной политизации процесса назначения и может подорвать политически нейтральный образ Конституционного суда.
32. Надлежащий механизм отбора судей Конституционного суда является важной гарантией правового государства, обеспечивая институциональные гарантии независимости, надежности и эффективности конституционного контроля. Необходимо как обеспечить независимость судей Конституционного суда, так и привлечь к процессу отбора различные государственные органы и политические группы, чтобы судьи не воспринимались инструментом какой-то одной политической силы.³¹ Поэтому в правилах отбора необходимо найти надлежащий баланс между необходимой независимостью, автономией и беспристрастностью судей Конституционного суда, с одной стороны, и их подотчетностью как перед законом, так и принципами баланса властей, с другой, особенно в периоды демократического перехода или демократической консолидации.³²
33. В регионе ОБСЕ используются различные механизмы назначения судей. Какой бы формат ни был выбран, обычно подчеркивается, что следует избегать чрезмерного политического влияния на процесс назначения,³³ и что кандидаты отбираются на основе их достоинств, а не по политическим соображениям.³⁴ Однако в нынешних условиях назначение осуществляются только Президентом страны и Парламентом (обеими палатами) без дальнейшей проработки критериев отбора, условий и процедур. В результате это может отрицательно сказаться на образе независимости Суда, поскольку общественность может воспринять его состав как находящийся под влиянием политических соображений, что также может подорвать независимость и беспристрастность Суда и поставить под угрозу доверие общественности к результатам решений, принятых таким институтом. В этом отношении четкая, подробная и прозрачная система, регулирующая процедуры назначения для обеспечения отбора на основе заслуг, помогает снизить, насколько это возможно, риск политизации процесса.

31 См. Венецианская комиссия, [Заключение по предложению о внесении поправок в Конституцию Республики Молдова \(внесение индивидуальной жалобы в Конституционный суд\)](#), пп. 18 и 19; и [Заключение по Закону CL1 от 2011 года о Конституционном суде Венгрии](#), Пункт 8, в котором отмечается, что «в то время как «только парламентская» модель обеспечивает высокую демократическую легитимность, назначение конституционных судей различными государственными учреждениями имеет то преимущество, что скрывает назначение части членов от политических деятелей».

32 См. Асли Бали, [Суды и конституционный переход: уроки турецкого случая](#), Международный журнал конституционного права, том 11, выпуск 3, июль 2013 г.

33 См. Рекомендацию CE 2010 г. CM/Rec(2010)12, Пункт 46; Киевские рекомендации 2010 г., Пункт 8; См. [Доклад Венецианской комиссии о назначениях судей за 2007 г.](#), пп. 25 и 32.

34 См. п. 51 (Заключение КСЕС № 10); п. 44 (Рекомендация CE 2010 г. CM/Rec(2010)12); и Пункт 8 (Киевские рекомендации 2010 г.). См. также [Заключение БДИПЧ 2019 г. о назначении судей Верховного суда Грузии](#), пп. 26-28. См. также [Пекинское заявление о принципах независимости судебной власти](#) (1995 г.), подписанное 32 главными судьями Азиатско-Тихоокеанского региона, Принцип 12, в котором говорится, что «при назначении судей [...] должны обеспечиваться гарантии против неправомерного влияния таким образом, чтобы назначались только компетентные, добросовестные и независимые лица».

34. В принципе, все решения, касающиеся назначения и профессиональной карьеры судей, а также назначения на высшие должности в судебной системе, включая судей Конституционного суда, должны основываться на заслугах, приниматься соответствии с заранее установленными объективными критериями, изложенными в законе, и включать открытые и прозрачные процедуры.³⁵ Такие критерии и процедуры должны быть направлены на оценку способностей, добросовестности и опыта кандидатов, обеспечивая при этом, чтобы состав Конституционного суда был сбалансирован с точки зрения пола³⁶ и способствовал плюрализму (см. также Раздел 4.5 ниже). Цель состоит в том, чтобы гарантировать, что соответствующие решения об отборе основаны на заслугах, с учетом квалификации, навыков и способностей, необходимых для проведения конституционного судебного разбирательства.
35. В свете вышеизложенного, **Законопроект следует дополнить в части разработки критериев отбора и формата открытых и прозрачных процедур отбора/назначения во избежание неправомерного политического влияния как со стороны исполнительной, так и законодательной власти. Рекомендуются использовать строгие профессиональные квалификационные критерии в процессе отбора/назначения, в зависимости от обстоятельств, для оценки способностей, неподкупности и опыта кандидатов и обеспечения отбора на основе искомых качеств** (см. также Раздел 4.5 ниже о гендерных аспектах и разнообразии в составе).
36. Наконец, назначение Председателя Конституционного суда по единоличному усмотрению Президента страны проблематично с точки зрения фактической и предполагаемой независимости института. Общеизвестно, что выборы Председателя самим Конституционным судом предпочтительнее с точки зрения независимости Суда.³⁷ **Рекомендуется установить систему назначения Председателя Конституционного суда путем внутреннего голосования самими судьями Конституционного суда. Если все же система назначения исполнительной властью, будет сохранена, дискреционные полномочия Президента страны по назначению Председателя Суда должны быть ограничены формальной процедурой назначения.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

Уточнить условия отбора и назначения судей Конституционного суда во избежание неправомерного политического влияния как со стороны исполнительной, так и законодательной власти, в том числе путем использования строгих профессиональных квалификационных критериев в процессе назначения, для оценки способностей, добросовестности и опыта кандидатов и обеспечения отбора на основе заслуг, обеспечивая при этом открытые и прозрачные процедуры отбора/назначения; разрешить назначение Председателя Конституционного суда путем

35 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Закона «О внесении дополнений и изменений в Конституцию» Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2016)025-е, Пункт 52.

36 См. Пункт 190 Стратегической цели G.1: «Принять меры для обеспечения равного доступа женщин к властным структурам и процессу принятия решений и их полного участия» [Пекинской платформы действий, глава I Доклада четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4–15 сентября 1995 года \(A/CONF.177/20 и Add.1\)](#); и [Решение Совета министров ОБСЕ 7/09 об участии женщин в политической и общественной жизни](#), 2 декабря 2009 г., Пункт 1. См. также [Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов](#), Доклад о гендерных вопросах и судебной системе (2011 г.), Пункт 81.

37 См., например, Венецианская комиссия, Заключение о законопроектах, вносящих изменения и дополнения (1) в Закон о конституционном судопроизводстве и (2) в Закон о Конституционном суде Кыргызстана, [CDL-AD\(2008\)029](#), Пункт 8; и Заключение по новой Конституции Венгрии, [CDL-AD\(2011\)016](#), Пункт 94.

внутреннего голосования самими судьями Конституционного суда, а не Президентом страны.

4.2. Срок полномочий

37. Согласно Статье 6 Законопроекта, Председатель и судьи Конституционного суда назначаются на шестилетний срок и могут быть назначены не более чем на два срока подряд. Срок полномочий различается в государствах-участниках ОБСЕ. Судьи могут назначаться пожизненно (или до выхода на пенсию) или на определенный срок полномочий. Однако *«ограниченные и возобновляемые сроки пребывания в должности могут поставить судей в зависимость от органа, назначившего их или уполномоченного назначать их повторно»*.³⁸ Предусмотренный Законопроектом шестилетний срок, который представляется необычно коротким, в сочетании с возможностью повторного назначения подрывают независимость судей при выдвижении кандидатур на новый срок. **Таким образом, для продвижения и защиты независимости судей Конституционного суда рекомендуется один и более длительный срок полномочий.**
38. Кроме того, передовая практика предусматривает, что *«председатели должны назначаться на ограниченный срок с возможностью только одного продления. В случае исполнительного назначения срок должен быть коротким без возможности продления»*.³⁹ Как рекомендовано в п. 36 выше, разработчикам следует пересмотреть вопрос о назначении Председателя Конституционного суда Президентом страны и предусмотреть, чтобы он/она избирался/лась его/ее коллегами. В то же время **было бы целесообразно ограничить назначение Председателя Суда одним сроком на основе четко определенной процедуры отбора, как указано выше.**
39. Согласно Статье 6.3 Законопроекта, Председатель и судьи Конституционного суда подлежат замещению в месячный срок со дня истечения срока их полномочий. Однако в случае истечения срока их полномочий во время рассмотрения дела их полномочия продлеваются до вынесения Судом окончательного решения по делу (Статья 6.4). Своевременное замещение судей является необходимым условием бесперебойной работы Суда. И наоборот, неспособность Суда выполнять свои обязанности из-за неназначения судей может серьезно подорвать его функционирование и создать некоторую правовую неопределенность. Предусмотренный срок для замещения судей и Председателя Суда (один месяц после истечения срока их полномочий) является недостаточным из-за отсутствия четкой процедуры выбора новых судей. Более того, сохранение судьи в должности до вынесения окончательного решения по делу отходит от общепринятой практики, когда судья с истекшим сроком полномочий остается в должности до тех пор, пока вакансия не заполнена. Венецианская комиссия заявила, что институциональная блокировка Конституционного суда и его институциональная стабильность могут быть обеспечены путем продления мандата судьи для

38 См. Венецианская комиссия, Контрольный список по вопросам верховенства права, CDL-AD(2016)007, пар. 76.

39 См. Киевские рекомендации 2010 г., Пункт 15. См. также [БДИПЧ и Венецианская комиссия, Совместное заключение по Конституционному закону о судебной системе и статусе судей в Казахстане](#), 17–18 июня 2011 г., Пункт 42.

продолжения его/ее работы до тех пор, пока не будет проведено официальное выдвижение его/ее преемника.⁴⁰

40. В свете вышеизложенного **рекомендуется разрешить судьям оставаться в должности после завершения срока их полномочий до тех пор, пока новый судья не будет назначен и не вступит в должность.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

Рассмотреть возможность установления одного, более длительного срока полномочий судей Конституционного суда, ограничивая при этом полномочия Председателя Суда одним сроком, и, для обеспечения устойчивости и бесперебойного функционирования Суда, допускать сохранение судьями своих должностей после завершения срока их полномочий до момента назначения и вступления в должность нового судьи.

4.3. Квалификационные требования

41. В Статье 5 Законопроекта перечислены квалификационные требования для того, чтобы стать судьей Конституционного суда. К ним относятся гражданство Республики Казахстан, достижение 40-летнего возраста и постоянное проживание в стране в течение последних 10 лет. Хотя требование о том, что кандидат должен быть гражданином соответствующего государства, не считается дискриминационным, требование о 10-летнем проживании может быть проблематичным в связи с конституционным запретом на дискриминацию по признаку места жительства в соответствии со Статьей 14.2 Конституции. В прецедентной практике ЕСПЧ место жительства подпадает под дискриминационные факторы в рамках конвенционного запрета дискриминации в отношении «иногo статуса», который входит в перечень защищаемых признаков.⁴¹ Требование о проживании является особенно обременительным и дискриминационным условием для граждан, имеющих другие, но объективные причины для проживания за пределами Казахстана. Это приведет к исключению из списка квалифицированных кандидатов, например, ученых, юристов, дипломатов и судей (и членов их семей), которые занимались академической или профессиональной деятельностью за границей. **Рекомендуется отменить требование о проживании для судей Конституционного суда.**
42. Кроме того, квалификационные критерии включают наличие высшего юридического образования, *«признание высококвалифицированным специалистом»*, *«безупречную репутацию»* и не менее 15 лет опыта работы по юридической специальности. Такого рода требования относительно распространены и присутствуют в разных европейских конституциях.⁴² Тем не менее, применение конкретных терминов *«высококвалифицированный*

40 См. [Заключение Венецианской комиссии о проекте изменений в Закон о Конституционном суде Латвии](#), Пункт 15. См. также [Заключение о внесении изменений в Органический закон о Конституционном суде Грузии и в Закон о конституционном судопроизводстве](#), пп. 19 и 20.

41 См. ЕСПЧ, [Карсон и др. против Великобритании](#) [GC], Обращение №42184/05, решение от 16 марта 2010 г.

42 Например, Статья 21 ЕКПЧ предусматривает, что «судьи [ЕСПЧ] должны обладать высокими моральными качествами и должны либо обладать квалификацией, необходимой для назначения на высокие судебные должности, либо быть юристами с признанной компетентностью».

специалист» и «безупречная репутация» может подразумевать некоторую форму субъективной оценки и потенциально привести к различному пониманию и толкованию. Венецианская комиссия отмечает, что такие критерии «не поясняемые далее в законопроекте, могут составлять трудность для точного определения на практике, являясь при этом адекватными», отмечая, что аналогичные типы положений существуют и в других странах.⁴³ **Рекомендуется предусмотреть разработку руководств или разъяснений по этим типам квалификационных требований для обеспечения предсказуемости, прозрачности и правовой определенности процесса и, в конечном итоге, содействия созданию системы отбора судей на основе заслуг.**

43. Аналогичная рекомендация относится к требованию «15 лет опыта работы по юридической специальности». В Хорватии, например, аналогичное требование привело к судебному, а затем и конституционному спору о том, что считается соответствующим юридическим опытом и как его можно доказать.⁴⁴ Стоит отметить, что такое требование не следует толковать и/или сводить к обязательному 15-летнему опыту работы исключительно в качестве судьи или прокурора, исключая, таким образом, годы другого профессионального юридического опыта. В противном случае вероятным следствием этого было бы то, что только профессиональные судьи, прокуроры или адвокаты могли бы стать судьями Конституционного суда, что тем самым исключало бы других экспертов в области права из, например, государственных или местных органов власти, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества и т.д. и, таким образом, противоречит цели обеспечения плюрализма и разнообразия состава Конституционного суда (см. п. 34 выше).⁴⁵ **Во избежание потенциальной двусмысленности рекомендуется регламентировать (законопроектом или другим соответствующим законодательством) документацию, являющуюся приемлемым доказательством соблюдения этого требования.** Кроме того, **во избежание косвенной дискриминации рекомендуется, учитывать в трудовой стаж и годы профессионального опыта продолжительный период отпуска по беременности и родам, отцовству или усыновлению, который не следует считать перерывом в профессиональной занятости.**⁴⁶
44. Другие дисквалифицирующие признаки также могут быть важны для обеспечения беспристрастности судей Конституционного суда. Например, разработчики закона могут рассмотреть возможность исключения кандидатов, которые на момент выдвижения являются активными членами правительства или парламента, лидерами политических партий, а также должностными лицами, занимавшими

43 См. Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Конституционного закона о Конституционном суде Армении](#), Пункт 13.

44 См. Решение Конституционного суда Республики Хорватия, У-III-443/09 (Официальный вестник 65/09).

45 См., например, Венецианская комиссия, [Заключение по поводу двух законопроектов, вносящих поправки в Закон № 47/1992 об организации и функционировании Конституционного суда Румынии](#), CDL-AD(2006)006, пп. 16-17; и [Заключение по проекту Конституции Украины](#), CDL-AD(2008)015, п. 80. См., например, статью 125, п. 4 Конституции Албании, в которой говорится о «юридическом образовании, не менее 15 лет опыта работы в качестве судьи, прокурора, адвоката, профессора или лектора права, старшего сотрудника государственной администрации, известности своей деятельностью в области конституционного права, прав человека или других областях права»; Статья 9 Закона о Конституционном суде Черногории, в которой упоминаются «профессора юридических наук, судьи, прокуроры, адвокаты, нотариусы, адвокаты, служащие государственных органов, органов государственного управления и местного самоуправления или органы местного управления, а также юристы, работающие в компаниях и юридических лицах, имеющие профессиональную и личную репутацию»; Подпункт абзаца 1 Статьи 34 [Специального закона от 6 января 1989 г. о Конституционном суде Бельгии](#) (с поправками), в котором подробно описываются виды профессионального юридического опыта.

46 См., например, в отношении отпусков по беременности и родам, Международное бюро труда, [Рекомендация по охране материнства](#), 2000 г. (№ 191), Пункт 5; и «[Материнство на работе — обзор национального законодательства](#)» (2010 г.), стр. 69-70. См. также, например, Национальное бюро Канадской комиссии по правам человека, «[Беременность и права человека на рабочем месте — политика и передовая практика](#)» (2011 г.), стр. 12.

такие должности в ближайшем или недавнем прошлом. В противном случае такие назначения на практике могут поставить под угрозу беспристрастность и политическую нейтральность судей Конституционного суда или их образ при решении вопроса о конституционности законодательных или исполнительных норм.⁴⁷ **Это или аналогичное требование о дисквалификации, основанное на занятии недавних политических должностей, может быть рассмотрено для включения, если это соответствует национальному контексту.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

Относительно квалификационных требований для назначения судьей Конституционного суда:

- отменить требование о месте и сроке проживании судей;
- обеспечить разработку руководств или разъяснений по типам квалификационных требований для обеспечения предсказуемости, прозрачности и правовой определенности процесса и, в конечном итоге, способствовать созданию системы отбора судей Конституционного суда на основе заслуг;
- урегулировать документацию, представляющую собой приемлемое доказательство наличия юридического опыта;
- рассмотреть возможность включения требования о дисквалификации на основании занимаемой в настоящее или последнее время политической должности, если это приемлемо в национальном контексте.

4.4. Несовместимость с другими должностями

45. Конституционным судьям обычно не разрешается одновременно занимать другую должность. Это общее правило служит для защиты судей от влияния, которое может возникнуть в результате их участия в деятельности помимо деятельности Конституционного суда. Иногда несовместимость должности конституционного судьи с другой деятельностью может быть неочевидной даже для соответствующего судьи. Такие конфликты интересов, реальные или предполагаемые, можно предотвратить с помощью строгих положений о несовместимости.⁴⁸ В то же время положения о несовместимости не должны быть слишком строгими, чтобы не ставить под угрозу цель обеспечения плюралистического и разнообразного состава Конституционного суда.⁴⁹
46. Статья 23 Конституции запрещает Президенту и судьям Конституционного суда (а также другим высокопоставленным должностным лицам) состоять в политических партиях, профсоюзах или поддерживать какие-либо политические партии. Статья 4.2 Законопроекта предусматривает, что *«статус судьи Конституционного суда несовместим с депутатским мандатом, членством в*

47 См. Пункт 5 Статьи 125 Конституции Албании, в которой говорится, что «судья не должен занимать политические посты в органах государственного управления или руководящие должности в политической партии в течение последних 10 лет, прежде чем выдвигаться в качестве кандидата».

48 См. Венецианская комиссия, [Состав Конституционных судов — Наука и техника демократии](#), №. 20 (1997), стр. 15-16.

49 См. Доклад Венецианской комиссии 1997 года [Состав Конституционных судов — наука и техника демократии](#), в котором говорится, что строгие требования несовместимости «имеют тенденцию к созданию состава суда из уходящих в отставку членов общества», с. 16.

политической партии, предпринимательской деятельностью, членством в органе управления или наблюдательном совете коммерческой организации, иной оплачиваемой должностью, за исключением тех, которые связаны с преподавательской, научной или иной творческой деятельностью». В отличие от Конституции, в Законопроекте не упоминается запрет на членство в профсоюзах. В случае намерения внести изменения в Конституцию в соответствии с этим Законопроектом, это будет приветствоваться.

47. В принципе, судьи имеют право на свободу ассоциации, включая членство в политической партии, даже если ограничения этого права могут быть оправданы для сохранения их независимости и беспристрастности и видимости этого, в частности, когда считается необходимым сохранять политический нейтралитет.⁵⁰ БДИПЧ и Венецианская комиссия особо признали возможность наложения ограничений на осуществление права на свободу ассоциации некоторых государственных должностных лиц в случаях, «когда создание ассоциации или вступление в нее будет противоречить общественным обязанностям и/или поставит под угрозу политический нейтралитет данных должностных лиц».⁵¹ В этом отношении участие судей в политической жизни и членство в политических партиях могут создавать определенные вопросы в отношении их независимости, беспристрастности и разделения властей.⁵² Хотя на международном уровне нет единого мнения о том, имеет ли судья право быть членом политической партии,⁵³ судьи, как правило, должны проявлять сдержанность при осуществлении публичной политической деятельности, чтобы сохранить разделение властей и независимость судебной власти,⁵⁴ включая видимость независимости.⁵⁵ Соответственно, ограничения в отношении членства в политической партии могут быть приемлемыми,⁵⁶ особенно в странах после перехода к демократии.⁵⁷

4.5. Гендерные факторы и разнообразие в процессе отбора

48. Легитимность Конституционного суда и принятие обществом его решений могут зависеть от степени учета судом различных социальных ценностей и позиций. Этому может способствовать обеспечение разнообразия в его составе.⁵⁸ С этой целью правила, касающиеся состава и отбора/назначения, должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить гендерный баланс и разнообразие в Конституционном суде.⁵⁹ Отражая состав общества, плюралистический состав может усилить легитимность Конституционного суда для отмены

50 См. Относительно государственных служащих в целом, ЕСПЧ, [Ахмед и др. против Великобритании](#) (Обращение № 22954/93, решение от 2 сентября 1998 г.), пп. 53 и 63.

51 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное руководство по свободе объединения](#) (2014 г.), Пункт 144.

52 См. Консультативный совет европейских судей (КСЕС), [Заключение № 3 \(2002 г.\) об этике и ответственности судей](#), Пункт 30.

53 См. Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, [Доклад 2019 г. об осуществлении судьями и прокурорами прав на свободу выражения мнений, ассоциаций и мирных собраний](#), A/HRC/41/48, 29 апреля 2019 г., пп. 60, 64 и 109.

54 См. [Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов 2019 г.](#), Пункт 110.

55 Там же пп. 66 и 111. См. также КЕС, [Заклучение № 3 \(2002 г.\) об этике и ответственности судей](#), пп. 27-36.

56 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное руководство по регулированию деятельности политических партий](#) (2-е изд., 2020 г.), Пункт 147.

57 См. ЕСПЧ, [Реквенции против Венгрии](#) [GC] (Обращение № 25390/94, решение от 20 мая 1999 г.).

58 См. Венецианская комиссия, [Контрольный список по вопросам верховенства права](#), CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г., Пункт 112; и [Состав Конституционных судов — наука и техника демократии](#), №. 20 (1997), CDL-STD(1997)020, с. 21.

59 См. Венецианская комиссия, [Заклучение о предлагаемых правилах голосования для Конституционного суда Боснии и Герцеговины](#), Пункт 13; и [Заклучение о внесении изменений в Закон от 25 июня 2015 г. о Конституционном суде Польши](#), пункт 119.

законодательства, принятого Парламентом как представителем народа⁶⁰ и, в более общем плане, повысить общественное доверие к беспристрастности Суда.⁶¹

49. Независимая, беспристрастная и учитывающая гендерные аспекты судебная система также играет решающую роль в достижении гендерного равенства и обеспечении учета гендерных аспектов при отправлении правосудия.⁶² Поэтому государства должны приложить усилия для оценки структуры и состава судебной системы, чтобы обеспечить адекватное представительство женщин и создать необходимые условия для продвижения гендерного равенства в судебной системе на всех уровнях.⁶³ Решение Совета министров ОБСЕ в Афинах об участии женщин в политической и общественной жизни призывает государства-участники *«рассмотреть возможность принятия конкретных мер для достижения цели гендерного баланса во всех законодательных, судебных и исполнительных органах»*.⁶⁴
50. Конституция признает равенство всех граждан (Статья 14). Дискриминация по признаку пола также запрещена Законом о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин. Однако, как отметил Комитет КЛДЖ в своих заключительных замечаниях по Казахстану, *«правовая база по вопросам дискриминации фрагментирована и не обеспечивает эффективной защиты от дискриминации в таких областях, как занятость»*.⁶⁵ В Законопроекте также отсутствуют положения, которые признают и поощряют выдвижение и отбор женщин-судей в Конституционный суд. В целях увеличения представительства женщин в Суде **рекомендуется дополнить Законопроект положениями, обеспечивающими учет гендерных соображений на протяжении всего процесса назначения.** Это могло бы заключаться во введении механизма, обеспечивающего учет относительного представительства женщин и мужчин в Конституционном суде при назначении, но не в ущерб основному критерию отбора на основе заслуг.⁶⁶
51. Состав судебных органов также должен отражать состав населения в целом, включая представленность инвалидов. Статья 27 Конвенции ООН о правах

60 См., например, Венецианская комиссия, [Заключение о предлагаемых правилах голосования в Конституционном суде Боснии и Герцеговины](#), CDL-AD(2005)039, п. 3.

61 См., например, Венецианская комиссия, [Заключение о Законе о Высшем конституционном суде Палестинской национальной администрации](#), CDL-AD(2009)014, п. 48.

62 См. Статью 1 КЛДЖ; и Генеральная Ассамблея ООН, [Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов по гендерным вопросам и отправлению правосудия](#), A/HRC/17/30, 29 апреля 2011 г., Пункт 45.

63 См. также Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, [Общая рекомендация № 23 \(1997 г.\) о политической и общественной жизни](#), п. 5; [Пекинская платформа действий, глава I доклада четвертой Всемирной конференции по положению женщин](#), Пекин, 4–15 сентября 1995 г. (A/CONF.177/20 и Add.1), пп. 182 и 190, в частности, Стратегическая цель G.1. «Принять меры для обеспечения равного доступа и полного участия женщин во властных структурах и принятии решений»; СЕ, [Приложение к Рекомендации Rec \(2003\)3 Комитета министров о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений](#), принятой 12 марта 2003 г., в которой говорится о цели достижения минимального представительства в 40% женщин и мужчин в политической и общественной жизни посредством законодательных, административных и вспомогательных мер.

64 См. Совет министров ОБСЕ, Решение № 7/09, Пункт 20.

65 См. [Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин](#), 2019 г., [Заключительные замечания](#) по пятому периодическому докладу Казахстана, Пункт 11.

66 Например, в случае равенства голосов между двумя кандидатами следует выбрать лицо, принадлежащее к недопредставленному полу в Конституционном суде; включая положения, касающиеся последствий нарушения этого требования гендерного баланса (например, положение об аннулировании выбора кандидатов чрезмерно представленного пола, см., например, Статью 75 [французского Закона о равенстве между мужчинами и женщинами](#)). (2014 г.) и [Доклад Рабочей группы ООН по вопросу о дискриминации женщин в законодательстве и на практике](#) за 2013 г. (A/HRC/23/50), Пункт 39). См. также Дублинскую декларацию ENCI 2012 года, устанавливающую минимальные стандарты для отбора и назначения судей, показатель №. I.8; См. также [Решение Совета министров ОБСЕ 7/09 об участии женщин в политической и общественной жизни](#) от 2 декабря 2009 г., в котором конкретно содержится призыв к государствам-участникам «рассмотреть возможность принятия конкретных мер для достижения цели гендерного баланса во всех законодательных, судебных и исполнительных органах»; и [Заключение БДИПЧ 2019 г. о назначении судей Верховного суда Грузии](#), Пункт 49, касающийся возможных механизмов. См. также Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту изменений в нормативно-правовую базу о дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике](#), 16 июня 2014 г., подраздел 5.1.

инвалидов (КПИ)⁶⁷ прописывает право на труд инвалидов наравне с другими. Это включает право зарабатывать на жизнь «работой, свободно выбранной или принятой на рынке труда и в рабочей среде, которая является открытой, инклюзивной и доступной для людей с ограниченными возможностями». Люди с инвалидностью также имеют право на равных участвовать в системе правосудия не только в качестве пользователей системы, но и в качестве судей, прокуроров, присяжных и адвокатов. «Равное участие» в профессиях сектора юстиции подразумевает не только то, что критерии отбора и приема на работу должны быть недискриминационными, но и то, что государства обязаны принимать позитивные меры для создания благоприятных условий для реализации полного и равного участия лиц с и инвалидностью,⁶⁸ а это означает, что должны быть обеспечены надлежащие условия для содействия работе квалифицированных кандидатов.⁶⁹ В Международных принципах и руководящих положениях 2020 года, касающихся доступа к правосудию для лиц с инвалидностью, содержатся дополнительные руководящие принципы и рекомендации в этом отношении, в частности, в Принципе 7.⁷⁰

52. Законопроектом признается компенсация судьям в случае утраты ими трудоспособности при исполнении ими своих судейских обязанностей (Статья 16), что приветствуется. Однако Законопроект не предусматривает каких-либо обязательств или действий со стороны государства по содействию возвращению этих лиц к своим обязанностям путем создания подходящей рабочей среды.
53. Наконец, в Законопроекте также ничего не говорится об относительном представительстве национальных меньшинств в Конституционном суде. Как подчеркивалось выше, обеспечение разнообразия на всех уровнях судебной системы, в том числе в высших инстанциях, может помочь решить проблему недоверия со стороны меньшинств, сделать правосудие более доступным для них, способствовать интеграции общества через участие в государственных институтах и формировать доверие к государству в целом.⁷¹ Может существовать множество причин, препятствующих доступу к судейской профессии в той или иной стране. В этом отношении *Грацские рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств о доступе к правосудию и национальным меньшинствам* (2017 г.) и публикация БДИПЧ «Гендерный фактор, многообразие и система правосудия» (2019 г.) могут служить полезными руководящими инструментами для разработки механизмов и политики для обеспечения многообразия в Конституционном суде.⁷²
54. В целях содействию представленности национальных меньшинств и лиц с инвалидностью в Конституционном суде рекомендуется **дополнить Законопроект положениями, обеспечивающими учет многообразия на протяжении всего процесса назначения.**

67 См. Генеральная Ассамблея ООН, [Конвенция о правах инвалидов](#), A/RES/61/106, 24 января 2007 г. См., в частности, Статью 13 Конвенции, которая налагает на государства позитивную обязанность предоставлять необходимые средства для облегчения эффективной роли лиц с инвалидностью как прямых и косвенных участников судопроизводства.

68 См. Рекомендуемые стандарты отбора и обучения судей, изложенные в Части II [Киевских рекомендаций](#) 2010 г.

69 См. Статью 13 КПИ.

70 См. [Международные принципы и руководящие положения о доступе к правосудию для лиц с ограниченными возможностями](#).

71 См., например, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, [Грацские рекомендации по доступу к правосудию и национальным меньшинствам](#) (2017 г.), Рекомендация 5 и стр. 11. 23.

72 Там же, [Грацские рекомендации по доступу к правосудию и национальным меньшинствам](#) (2017 г.), пп. 25-27; и БДИПЧ, [Гендерный фактор, многообразие и система правосудия: Обзор и рекомендации](#) (2019 г.).

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.

Рассмотреть возможность дополнения Законопроекта для обеспечения учета гендерных аспектов и соображений в части многообразия на протяжении всего процесса назначения.

4.6. Функциональный иммунитет

55. Статья 12.1 Законопроекта предусматривает, что судьи Конституционного суда обладают судебной неприкосновенностью в течение срока их полномочий. Судьи не могут быть задержаны, заключены под стражу, помещены под домашний арест, вызваны в суд и подвергнуты административному взысканию, наложенному судом, или привлечены к уголовной ответственности без одобрения Парламента, *«за исключением случаев, когда они были пойманы с поличным или совершили тяжкие или особо тяжкие преступления»* (Статья 12.1). Согласно Статье 12.3 судьи Конституционного суда не подлежат дисциплинарной ответственности. Статья 12.4 далее гласит, что судьи Конституционного суда *«не могут быть привлечены к какой-либо ответственности, в том числе по истечении срока полномочий, за выражение позиции при рассмотрении дела в Конституционном Суде, за исключением случаев признания их виновными в преступном злоупотреблении полномочиями вступившим в законную силу решением суда»*.
56. В принципе, защита судей от ответственности за их судебные решения существует как ключевое следствие независимости судей и выражается в функциональном иммунитете за действия, совершенные при исполнении ими своих судебных обязанностей. Это необходимо для обеспечения того, чтобы судьи могли надлежащим образом выполнять свои функции без угрозы их независимости из-за страха перед уголовным, гражданским или дисциплинарным разбирательством, в том числе со стороны государственных органов.⁷³ БДИПЧ и Венецианская комиссия ранее отмечали, что *«необходим баланс между иммунитетом как средством защиты судьи от давления и злоупотреблений со стороны государственных органов или отдельных лиц (например, злоупотребление судебным преследованием, необоснованные, досаждающие или явно неправомерные жалобы) и тем фактом, что судьи не должны быть выше закона. В принципе судья должен пользоваться иммунитетом только при выполнении законных функций»*.⁷⁴ Статья 12.4 предусматривает, что функциональный иммунитет не применяется, когда судья *«признан виновным в преступном злоупотреблении полномочиями вступившим в законную силу решением суда»*. В принципе судья должен пользоваться иммунитетом только при выполнении законных функций, а это означает, что если он или она совершит уголовное преступление при исполнении своих служебных обязанностей (например, получение взятки, коррупция, злоупотребление влиянием или другие подобные

73 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту поправок к Законодательной базе о дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике](#), (CDL-AD(2014)018), п. 37; См. также ЕСПЧ, [Эрнст против Бельгии](#), Решение № 33400/96 от 15 октября 2003 г., Пункт 85, в котором говорится, что запрет на иск против судей с целью обеспечения их независимости соответствует требованию разумной соразмерности между использованными средствами и преследуемой целью.

74 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту поправок к Законодательной базе о дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике](#), 16 июня 2014 г., пп. 37 и 41; и [Заключение БДИПЧ о Законе о Высшем судебном совете Республики Узбекистан](#), 1 октября 2018 г., пп. 42 и 54. См. также ЕСПЧ, [Эрнст против Бельгии](#), Решение № 33400/96 от 15 октября 2003 г., Пункт 85, в котором говорится, что запрет на иск против судей с целью обеспечения их независимости соответствует требованию разумной соразмерности между использованными средствами и преследуемой целью.

правонарушения), он или она не должны иметь иммунитета от уголовной ответственности.⁷⁵ Ссылка на «преступное злоупотребление полномочиями» в **Статье 12.4**, если она четко не определена в Уголовном кодексе, **представляется довольно расплывчатой и требует уточнения.**

57. Кроме того, Законопроект дает указание Парламенту «снять неприкосновенность» и в некоторых случаях дать согласие на возбуждение расследования в отношении судьи (Статья 12). Если такое решение зависит от усмотрения Парламента, который также назначает некоторых судей, это может подвергнуть судей политическому давлению и поставить под угрозу их независимость.⁷⁶ Обычно считается предпочтительным снятие иммунитета на пленарном заседании Конституционного суда, когда соответствующий судья не заседает.⁷⁷ Может потребоваться включение в Законопроект гарантий для предотвращения или прекращения расследования или судебного разбирательства, когда нет надлежащих оснований предполагать наличие какой-либо уголовной ответственности со стороны судьи. Если противоправное деяние было совершено, оно должно быть предметом только независимого расследования. В свете вышеизложенного **процесс лишения судебной неприкосновенности должен быть функцией самого Конституционного суда, а не Парламента. Если за Парламентом все же сохраняется такая компетенция, рекомендуется требовать квалифицированного большинства от Парламента при принятии решения об иммунитете судей, чтобы максимально ограничить политизацию процесса.**
58. Наконец, не представляется никакой причины полностью исключать потенциальную дисциплинарную ответственность судей Конституционного суда (Статья 12.3 Законопроекта). **Законодателям рекомендуется пересмотреть такое исключение, предусмотрев при этом, что решения о привлечении к дисциплинарной ответственности судей Конституционного суда принимаются самим Конституционным судом, а заинтересованный в процедуре судья не заседает в судебном заседании, которое принимает такое решение.**⁷⁸ В любом случае стоит повторить, что правила, касающиеся дисциплины судей, требуют (i) наличия четкого определения действий или бездействия, которые представляют собой дисциплинарные правонарушения; (ii) чтобы дисциплинарные взыскания были соразмерны соответствующему дисциплинарному проступку; и (iii) надлежащего качества дисциплинарного производства.⁷⁹

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

Уточнить виды уголовных правонарушений, совершенных при исполнении служебных обязанностей судьи, на которые не распространяется функциональный иммунитет, и рассмотреть вопрос о передаче компетенции по снятию иммунитета с судей Конституционного

⁷⁵ Там же., Пункт 41 (Совместное заключение 2014 года).

⁷⁶ См., например, [Венецианская комиссия, Заключение на проект Закона о внесении изменений в Конституцию, усиление независимости судей \(включая пояснительную записку и сравнительную таблицу\) и об изменениях в Конституцию, предложенных Конституционным Собранием Украины](#), CDL- AD(2013)014, Пункт 49.

⁷⁷ Там же., Пункт 49.

⁷⁸ См. Венецианская комиссия, [Состав конституционных судов — наука и техника демократии](#), №. 20 (1997), CDL-STD(1997)020, с. 21; Венецианская комиссия, Окончательное заключение по пересмотренному проекту конституционных поправок о судебной системе Албании, CDL-AD(2016)009-е, пар. 40.

⁷⁹ См., например, БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту изменений в нормативно-правовую базу о дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике](#), 16 июня 2014 г., подраздел 5.1.

суда самому Конституционному суду, а не Парламенту, однако, в случае сохранения, тем не менее, этих полномочий за Парламентом, рассмотреть вопрос о необходимости принятия решения квалифицированным большинством при рассмотрении вопроса о снятии иммунитета с судей Конституционного суда.

5. Приостановление и прекращение срока полномочий

59. Несменяемость судей составляет важнейшую часть их независимости. Это гарантирует, что судья, которого внешние силы считают неудобным, не может быть отстранен от должности или смещен с должности для прекращения его или ее работы по определенным делам.⁸⁰ При этом Статья 11.4 Законопроекта обеспечивает несменяемость судей, за исключением случаев, предусмотренных Законопроектом. Статья 9 предусматривает случаи отстранения судей Конституционным судом, а Статья 10 касается прекращения полномочий Президентом Республики Казахстан, Сенатом Парламента или Мажилисом Парламента, назначившим судью Конституционного суда.
60. Некоторые из оснований сформулированы широко и не содержат четких требований для обоснованного приостановления или прекращения действия. Например, неясно, на каком основании Конституционный суд определяет, что судья не может выполнять свои обязанности по состоянию здоровья (Статья 9.1.1). Кроме того, в Статье 9.2 не указывается большинство, необходимое Конституционному суду для принятия решения об отстранении судьи. В любом случае это не должно **оставаться на усмотрение Председателя Конституционного суда. Для обеспечения правовой определенности и обеспечения независимости судей желательна большая точность и предсказуемость оснований для отстранения от должности, а также разъяснение применимых правил большинства для принятия Конституционным судом решения об отстранении от должности судей.**
61. В части прекращения полномочий, отсутствует определение того, какой вид приговора суда в отношении судьи может привести к прекращению его полномочий (Статья 10.1.4) — **это следует уточнить**. В Статье 10.1.8 приводится отсылка к другим основаниям прекращения полномочий в случае «назначения судьи с нарушением квалификационных критериев, предусмотренных Конституцией и настоящим Конституционным законом». Видится проблематичным позволять Президенту страны или Парламенту прекращать полномочия судьи из-за потенциальных ошибок, которые они, как назначающие органы, допустили сами. Это может не только подорвать независимость Конституционного суда, но и поставить под сомнение законность решений, принятых с участием такого(их) (якобы) неправомерно назначенного(ых) судьи(ев), и поэтому к этому следует относиться с большой осторожностью. В качестве альтернативы в Законопроекте можно предоставить заинтересованным сторонам возможность оспаривания оснований для назначения судьи, но это должно быть сделано на основе четко определенной процедуры, с исчерпывающим списком лиц, имеющих право обращаться с такими заявлениями в Конституционный суд, и только в разумные (довольно короткие) сроки после назначения. Действительно, будет проблематичным допустить такую процедуру в

80 См. Венецианская комиссия, [Доклад о независимости судебной системы](#), Часть I: Независимость судей, пп. 39-43.

любой момент в течение срока полномочий судьи Конституционного суда. В любом случае такой вопрос должен рассматриваться и решаться самим Конституционным судом, без участия указанного судьи, а не Президентом страны или Парламентом. **В проект Закона следует внести соответствующие изменения.**

62. Важным поводом для озабоченности, связанным со Статьей 10, является то, что одним из оснований для прекращения полномочий может быть *«нарушение Конституции и требований настоящего Конституционного закона»* (Статья 10.1.9). Столь широкий и нечеткий объем нарушения означает, что любое неправомерное поведение судьи может быть истолковано как нарушение требований Конституционного закона или Конституции и, соответственно, использовано в качестве основания для прекращения полномочий. Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что *«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 в законе»*.⁸¹ Следовательно, широкая свобода в толковании оснований нарушения позволяет в любой момент уволить «неудобных судей». ⁸² **Поэтому рекомендуется удалить из Законопроекта это основание прекращения действия как потенциально дискреционное и непредсказуемое.**
63. Следует, однако, отметить, что не все основания для прекращения полномочий имеют одинаковую природу. Действительно, некоторые из них носят чисто формальный характер и могут даже не требовать голосования, например смерть (Статья 10.1.7) или истечение срока полномочий судьи Конституционного суда (Статья 10.1.10). Поэтому их следует рассматривать отдельно. Кроме того, неясно, в чем разница между Статьей 10.1.1 (удовлетворенное прошение об отставке) и Статьей 10.1.2 (уведомление об отставке, поданное судьей) в качестве основания для прекращения полномочий. Рекомендуется уточнить эти положения.
64. Наконец, тот факт, что политические органы (Президент страны и Парламент) имеют право прекратить полномочия судей Конституционного суда, может подразумевать некоторую форму политического влияния на процесс и/или опасность давления на судью.⁸³ В целом, рекомендуется, чтобы такие полномочия относились к компетенции самого Конституционного суда при голосовании квалифицированным большинством или (независимого) судебного совета.⁸⁴ Если такая компетенция все же сохраняется за Парламентом, то рекомендуется требовать наличие квалифицированного большинства сенаторов или депутатов.⁸⁵ **Полномочия Президента и Парламента по отстранению судей от должности должны быть исключены в соответствии с принципом разделения властей и переданы Конституционному суду, а решения об отстранении от должности должны приниматься квалифицированным большинством.**

81 См. Комитет ООН по правам человека., *Замечание общего порядка 32, Комитет ООН по правам человека*, 9 - 27 июля 2007 года (CCPR/C/GC/32)

82 См. ЕСПЧ, *Волков против Украины*, январь 2013 г., Решение № 21722/11.

83 См., например, Венецианская комиссия, *Заключение по проекту Закона о Конституционном Суде Украины*, CDL-AD(2016)034, Пункт 26.

84 Там же См. также, например, Венецианская комиссия, Заключение о предлагаемых изменениях в Конституцию Украины относительно судебной власти, утвержденное Конституционной комиссией 4 сентября 2015 г., [CDL-AD\(2015\)027](#), пп. 28 и 29; и Заключение о Законе о Высшем конституционном суде Палестинской национальной администрации, [CDL-AD\(2009\)014](#), Пункт 19.

85 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по законопроекту «О внесении дополнений и изменений в Конституцию» Кыргызской Республики, [CDL-AD\(2016\)025](#), Пункт 54.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

Ввести более точное регулирование применимых правил большинства для Конституционного суда для отстранения судьи в сочетании с более четкими и более предсказуемыми основаниями для приостановления и прекращения полномочий, при исключении широкой ссылки на «нарушение Конституции и требований настоящего Конституционного закона» из Статьи 10.1.9;

Полностью пересмотреть полномочия Президента и Парламента по отстранению судей от должности и передаче их в Конституционный суд для принятия решения квалифицированным большинством.

5.1. Отвод

65. Статья 11.5 Законопроекта предоставляет судье возможность подать заявление об отводе *«при условии, что его/ее объективность может быть поставлена под сомнение в связи с его/ее прямой или косвенной личной заинтересованностью в рассматриваемом вопросе»*. Окончательное решение об отводе судьи зависит от оценки Конституционного суда, что приветствуется. В то же время в *Комментарии к Бангалорским принципам поведения судей*, касающемся принципа необходимости отстранения от процесса, отмечается, что частые отстранения могут возлагать необоснованное бремя на коллег-судей.⁸⁶ Более того, в [Бангалорских принципах поведения судей](#) указывается, что *«судья не может быть отстранен от участия в рассмотрении дела в том случае, когда никакой иной суд не может быть назначен для рассмотрения данного дела»* или если это *«может привести к серьезной судебной ошибке»*,⁸⁷ например, когда отводы не позволили бы Конституционному суду достичь кворума и, таким образом, вынести решение. Такие оговорки могут быть отражены в Законопроекте. Более того, **основания для (само)отвода также можно было бы более точно определить, чтобы они также включали тесные семейные или личные связи со сторонами в деле или другие обстоятельства, которые могут поставить под сомнение беспристрастность судьи**. Кроме того, Законопроект не предусматривает возможности для участников поднимать вопрос о предвзятости судьи и причинах отвода. **Целесообразно включить положения об отводе судьи по ходатайству участников процесса**.
66. Статья 11.6 Законопроекта предусматривает, что *«судья Конституционного суда не может осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде или других государственных органах»*. Это положение не следует толковать как ограничивающее право судей Конституционного суда на справедливое судебное разбирательство и на самозащиту в судебном разбирательстве против него/нее, хотя в противном случае судьям Конституционного суда не должно быть разрешено действовать в качестве адвоката в другом месте.

5.2. Выход на пенсию

67. Пенсионный возраст судей Конституционного суда в Законопроекте не определен, но имеется ссылка на соответствующий Закон, регулирующий пенсионное

86 См. [Принцип 2.3](#): «Судья по возможности ограничивает себя в совершении действий, могущих послужить основанием для лишения его права участвовать в судебных заседаниях и выносить решения по судебным делам».

87 [Бангалорские принципы поведения судей \(2002\)](#), Принцип 2.5.

обеспечение. Таким образом, понимается, что пенсионный возраст судей на момент их назначения определяется в соответствии с таким общим Законом о пенсиях. Во Всеобщей хартии судей, утвержденной Международной ассоциацией судей в 1999 г., конкретно предусматривается, что *«любое изменение возраста обязательного выхода на пенсию для судей не должно иметь обратной силы»*. Более того, в недавнем деле ЕСПЧ отметил, что *«рассматриваемые положения резко и значительно снизили возрастной ценз обязательного выхода на пенсию для этих профессий без введения переходных мер такого рода, которые защищали бы законные ожидания заинтересованных лиц. [...] Суд пришел к выводу, что указанная мера привела к различию в обращении по признаку возраста, которое не было соразмерно преследуемым целям»*.⁸⁸ Для предотвращения манипулирования такими положениями в Законопроекте можно предусмотреть, что любое будущее снижение пенсионного возраста не будет применяться к действующим судьям без их согласия.

68. Помимо достижения пенсионного возраста, сам выход на пенсию рассматривается также как прекращение полномочий в виде почетного ухода в отставку судьи, имеющего *«безупречную репутацию, стаж работы которого в Конституционном суде составляет не менее установленного срока полномочий, за которым сохраняется звание судьи Конституционного суда, гарантии личной неприкосновенности и иные материальные и социальные гарантии, предусмотренные настоящим Конституционным законом»* (Статья 18.1 Законопроекта). Однако неясно, кто будет определять *«безупречную репутацию»* судьи — критерий, который может быть субъективным и политизированным. **Рекомендуется исключить этот критерий из Статьи 18.1.**
69. Кроме того, Статья 18.6 предусматривает приостановление и аннулирование льгот судьи в отставке в ряде случаев, включая вступление в законную силу обвинительного приговора. Эта терминология неясна, так как может охватывать любые уголовные преступления, в том числе незначительные. Хотя прекращение предоставления всех льгот может быть оправдано в определенных случаях, налагаемая санкция должна быть пропорциональна нарушению в конкретном случае.⁸⁹ **Настоящее положение недостаточно детализирует связь между уголовными преступлениями, повлекшими вынесение обвинительного приговора, и санкцией, и его следует доработать.** В Статье 18.6 также упоминается *«прекращение гражданства»* как основание для прекращения выплаты пенсионных пособий. Согласно международному праву, государства обладают широкой свободой действий при предоставлении гражданства и лишении его⁹⁰ поскольку общепризнано, что каждое государство само определяет, кто является его гражданином⁹¹ — хотя лишение гражданства подлежит определенным ограничениям на международном уровне.⁹² В задачи настоящего

88 См., например, СЕС, [Европейская комиссия против Венгрии, дело С 286/12](#), 6 ноября 2012 г., Пункт 67. См. также [Заключение БДИПЧ о некоторых положениях проекта Закона о Верховном суде Польши](#), пп. 112, 114, 117 120 и 136, 30 августа 2017 г.

89 См., например, Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация о судьях: независимость, эффективность и ответственность](#), Пункт 69.

90 См., например, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (ВКБ), Руководящие принципы в отношении безгражданства № 1: Определение «лица без гражданства» в статье 1 (1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, 20 февраля 2012 г., Пункт 48, <<http://www.refworld.org/pdfid/4f4371b82.pdf>>.

91 См., например, Статью 3 Европейской конвенции о гражданстве: «1. Каждое государство определяет в соответствии со своим законодательством, кто является его гражданином. 2. Этот закон признается другими государствами в той мере, в какой он соответствует применимым международным конвенциям, обычному международному праву и общепризнанным принципам права в отношении гражданства».

92 Нормы и принципы международного права и общепризнанные правовые принципы в сфере гражданства включают следующее: (i) это должно быть ограничено случаями поведения, наносящего серьезный ущерб жизненно важным интересам Государства-участника; (ii) следует избегать безгражданства (см. Пункт 48 Руководства по безгражданству № 1 УВКБ ООН 2012 г.); (iii) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства (Статья 15 Всеобщей декларации прав человека);

заключения не входит полный анализ соответствия прекращения гражданства Республики Казахстан международным стандартам в области прав человека.

6. КОМПЕТЕНЦИЯ, ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОЦЕДУРЫ СУДА

6.1. Компетенция

70. Конституционные поправки и Статья 20 Законопроекта расширяют полномочия Конституционного суда по сравнению с Конституционным советом. В частности, Конституционный суд будет уполномочен рассматривать и принимать решения о конституционности правовых актов по обращениям граждан, чьи права были нарушены, а также Генерального прокурора и Уполномоченного по правам человека. Это долгожданное изменение, поскольку оно предусматривает усиленную защиту конституционных прав граждан, а также направлено на решение вопросов прав человека на национальном уровне.⁹³ При этом гарантии основных прав и свобод должны распространяться на всех, находящихся под юрисдикцией государства, а не только на граждан.⁹⁴ **Таким образом, рекомендуется расширить возможность обращения в Конституционный суд для любого лица, в том числе иностранцев и лиц без гражданства, находящихся под юрисдикцией страны, хотя для этого может потребоваться также изменение Статьи 72 Конституции.**
71. Кроме того, необходимо уточнить другие связанные с этим аспекты. Например, при чтении Статьи 20 в совокупности со Статьей 42 Законопроекта неясно, правомочен ли Конституционный суд принимать решение только о конституционности норм или о конкретном случае, послужившем основанием для обращения. Статья 42.2 предусматривает, что жалоба принимается, если *«оспариваемый закон или иной нормативный правовой акт применен судом по конкретному делу, касающемуся лица, и по этому делу имеется вступившее в законную силу решение суда»*. Однако неясно, может ли суд отменить неконституционное судебное решение и в случае, когда закон признан конституционным, а его исполнение обычным судом — нет.
72. Статья 20.3 соответствует Статье 72.1 Конституции, которая предусматривает, что Конституционный суд *«официально толкует нормы Конституции»*. Абстрактные конституционные толкования отдельных положений Конституции, инициированные по запросу национальных институтов по конкретному конституционному вопросу, существуют и в других странах. Однако официальное толкование нормы Конституции может привести к авторитарному толкованию Конституции без ссылки на какой-либо конкретный закон. Кроме того,

(iv) как карательная санкция лишение гражданства должно быть соразмерно тяжести преступления, за которое оно было назначено, и, в более общем плане, в любом индивидуальном решении, касающемся лишения гражданства, должен соблюдаться принцип соразмерности; (v) лишение не должно иметь обратной силы, что означает, что лишение гражданства допустимо только за действия, регулируемые законом, прямо предусматривающим это; (vi) правила, регулирующие гражданство, не должны содержать каких-либо различий или включать подходов, равнозначных дискриминации по признаку пола, религии, расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения; и должен соблюдаться принцип недискриминации между гражданами, независимо от того, являются ли они гражданами по рождению или приобрели гражданство впоследствии; (vii) правила, регулирующие процедуру, должны строго соблюдаться, особенно те, которые защищают право заинтересованного лица быть заслушанным, право на письменное мотивированное решение и право на судебный пересмотр; см., например, Венецианская комиссия, *Заключение по проекту Конституционного закона о «Защите нации» Франции*, [CDL-AD\(2016\)006-e](#), Пункт 47.

93 См., например, [Исследование Венецианской комиссии по индивидуальному доступу к конституционному правосудию](#), пп. 3, 79 и 80. См. также [Заключение Венецианской комиссии о новой Конституции Венгрии](#), Пункт 97; Краткая информация [Amicus curiae](#) для Конституционного суда Грузии о влиянии решений Конституционного суда на окончательные решения по гражданским и административным делам, Пункт 25.

94 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (2021 г.), Пункт 127.

Конституционные суды обычно выносят решения о «конфликтах с другими законами» и имеют преимущественную возможность перед вынесением решения заслушать обе стороны. Риск предоставления такой компетенции Конституционному суду заключается в том, что он должен выносить решение, не заслушав обе стороны вопроса. **Целесообразно пересмотреть эту компетенцию.**

73. Что касается других полномочий: (1) решения о правомерности выборов и референдума на национальном уровне, (2) решения о конституционности законов, решений и международных договоров и (3) толкование конституционных норм, неясно различие между «правомерностью» и «конституционностью». «Правомерность» является юридически неопределенным термином и может привести к различным толкованиям. **Для обеспечения юридической ясности рекомендуется термин «правомерность» заменить на «законность».**

РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

Распространить право на обращение в Конституционный суд на любое физическое лицо, включая иностранцев и лиц без гражданства, находящихся под юрисдикцией страны.

6.2. Прочие полномочия

74. В соответствии со Статьей 21.3 Законопроекта Конституционный суд вправе приостановить действие нормативного правового акта и исполнение принятых на его основании правовых актов до окончательного решения Суда, если их действие или исполнение повлекло или может повлечь нарушение прав человека и свобод или связано с необратимыми последствиями для безопасности страны.
75. Предоставление Конституционному суду полномочий приостанавливать действие нормативного правового акта и исполнения принятых на его основе правовых актов приветствуется, поскольку позволяет Конституционному суду как предотвратить дальнейший возможный ущерб, так и предоставить достаточно времени для принятия решения по этому вопросу без давления. Однако Законопроект сводит это полномочие к нормативным правовым актам, отличным от «Конституционного закона, кодекса и закона». Это означает, что в соответствии с Законом о правовых актах,⁹⁵ приостановление может быть наложено только в случаях нормативных указов Парламента, Президента, нормативно-правовых постановлений Правительства и т.д. **Предлагается рассмотреть возможность распространения возможности приостановления действия на все нормативно-правовые акты, если их исполнение может привести к ущербу или нарушениям, которые не могут быть возмещены, как только будет установлена неконституционность оспариваемого акта, заявив при этом, что условия приостановления не должны быть слишком строгими и что нужно учитывать, особенно в отношении нормативных актов, степень, в которой невыполнение само по себе приведет к ущербу и нарушениям, которые не могут быть возмещены.⁹⁶ В Законопроекте также должна быть предусмотрена возможность пересмотра решения о приостановлении, позволяющая Конституционному суду отменить его с учетом новых обстоятельств. Это**

⁹⁵ См. Статью 10 Закона о правовых актах, <<https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1600000480>>.

⁹⁶ См., например, Венецианская комиссия, [Исследование индивидуального доступа к конституционному правосудию](#), CDL-AD(2010)039rev, Пункт 140.

способствовало бы большей правовой определенности и укреплению механизмов защиты прав человека в стране. Следует отметить, что формулировка «если исполнительное действие привело... к нарушению» может повлиять на окончательное решение Конституционного суда. Кроме того, если нарушение уже имело место, не совсем понятно, какова может быть цель приостановки. Если дело не в переводе, **рекомендуется опустить ссылку на имевшее место нарушение из Статьи 21.3**, сохранив при этом ссылку на возможность нарушения прав и свобод человека или другие необратимые последствия.

76. Кроме того, предусмотренное Статьей 21.4 полномочие Конституционного суда — принимать решение для привлечения внимания к нарушениям закона, установленным в ходе конституционного судопроизводства, — выходит за пределы конституционных полномочий и противоречит Статье 1 Законопроекта, в котором говорится, что Суд «*воздерживается от установления и расследования обстоятельств во всех случаях, отнесенных к компетенции других судов или государственных органов; и не должен руководствоваться политическими и иными мотивами*». **Статью 21.4 следует исключить.**

6.3. Полномочия Председателя и вице-председателя

77. Законопроект наделяет Председателя Суда полномочиями (Статья 24), которые аналогичны полномочиям, предоставленным в других странах. Тем не менее, некоторые из них видятся проблематичными. Например, Председатель вправе передать дело судье (Статья 46.1), а судья обязан подготовить материалы для рассмотрения принятого заявления в срок, установленный Председателем (Статья 46.3). Для защиты судебной независимости и обеспечения прозрачного и беспристрастного конституционного судопроизводства важно обеспечить, чтобы на распределение дел никоим образом не влияли предпочтения или взгляды Председателя Суда, а сроки подготовки материалов дела должны регулироваться нормативно. Поэтому распределение дел должно быть либо случайным, либо организованным на основе заранее определенных, четких, прозрачных и объективных критериев,⁹⁷ с учетом загруженности судей, характера дела, специализации судей и т.п., а также внутренних процедур, определенных законодательством или установленными Судом регламентами. Общие правила распределения дел между отдельными судьями могут также определять основания для исключений, которые должны быть мотивированы и основываться на четко определенных критериях⁹⁸. Действительно, если Председатели судов имеют право влиять на распределение дел между отдельными судьями, это может быть использовано как средство оказания давления на судей, перегружая их делами или поручая им только определенные конкретные дела, что в конечном итоге может быть очень эффективным способом повлиять на результат процесса.⁹⁹ Надлежащие правила и процедуры сделают внешнее вмешательство более трудным.¹⁰⁰ **В Законопроект следует вместо этого ввести автоматическое распределение дела между судьями, или Председатель должен, по крайней мере, быть связан заранее установленными четкими, прозрачными и объективными критериями, т.е. сбалансированная нагрузка или по специализации.**¹⁰¹ В более

⁹⁷ См. [Киевские рекомендации БДИПЧ 2010 г.](#), Пункт 12. См. Статьи 3–4 [Всеобщей хартии судей 1999 г.](#)

⁹⁸ См., например, БДИПЧ, [Заключение о законах о судах, об отправлении правосудия и о правовом статусе судей Монголии](#), 3 марта 2020 г., Пар. 178; и Венецианская комиссия, [Доклад о независимости судебной системы](#), Часть I: Независимость судей, пп. 80-81.

⁹⁹ Там же п. 79 (Доклад Венецианской комиссии 2010 г. о независимости судебной системы).

¹⁰⁰ См. стр. 60-61 [Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник](#).

¹⁰¹ См. БДИПЧ, [Заключение о законах о судах, судебной администрации и правовом статусе судей Монголии](#), 3 марта 2020 г., Пункт 180; и Раздел 7.4 Сборника Венецианской комиссии по конституционному правосудию (2020 г.), [CDL-PI\(2020\)004](#).

общем плане полномочия Председателя должны быть четко определены в рамках полномочий для сохранения внутренней независимости судей.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

Ввести автоматическое распределение дел среди судей Конституционного суда или предусмотреть, чтобы Председатель был связан заранее установленными четкими, прозрачными и объективными критериями распределения дел.

6.4. Конституционное производство

78. Для эффективности Конституционного суда требуется достаточное количество судей, также необходимо, чтобы процедуры не были чрезмерно сложными, и чтобы Суд имел право отклонять индивидуальные жалобы, которые не вызывают вопроса конституционности.¹⁰²
79. Статьей 22 Законопроекта предусмотрено рассмотрение дел при наличии кворума в две трети от общего числа судей Конституционного суда. Статьи 31 и 48 обеспечивают прозрачность путем проведения открытых заседаний, за исключением случаев, связанных с государственной тайной. С точки зрения защиты прав человека публичные разбирательства предпочтительнее, по крайней мере, в делах, затрагивающих права личности.¹⁰³ Открытые заседания также допускают прямое участие сторон, позволяют им напрямую контактировать с судьями и могут ускорить процедуру. Нынешний Законопроект, как представляется, соответствует этому принципу.
80. Статья 22.3 предусматривает возможность рассмотрения дел коллегией судей. Поскольку процедура конституционной жалобы может быть инициирована отдельными лицами, не исключено, что Суду придется рассматривать большое количество таких жалоб; поэтому возможность коллегиальной дискуссии приветствуется.¹⁰⁴ Однако решение о формировании таких панелей должно основываться не на возможности, а на строгих правилах. В противном случае может возникнуть вопрос о законности вынесенных решений специальных коллегий (созданных не законом, а решением суда).¹⁰⁵ Кроме того, в Законопроекте не определена компетенция таких коллегиальных решений, что может предусматривать возможность произвольного снятия дел с обычных пленарных заседаний. **Порядок формирования коллегий должен быть четко прописан в Законопроекте или следует сделать отсылку на другие законы.**
81. Статья 28 Законопроекта признает верховенство Конституции в конституционном судопроизводстве, и Суд руководствуется принципом коллегиальности при рассмотрении дел (Статьи 30 и 55). Принцип коллегиальности предполагает принцип большинства при голосовании, который, по-видимому, соблюдается в Законопроекте (Статья 55.2). В случае равенства голосов голос Председателя

102 См., например, Венецианская комиссия, [Состав Конституционных судов — Наука и техника демократии](#), №. 20 (1997), Пункт 22.

103 См. [Исследование Венецианской комиссии по индивидуальному доступу к конституционному правосудию](#), пп. 135 и 138.

104 См. [Заключение Венецианской комиссии по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»](#), пп. 15 и 16. См. [Исследование индивидуального доступа к конституционному правосудию](#), пп. 11, 224, 225 и 227.

105 См. также Заключение Венецианской комиссии по проекту Закона о Конституционном Суде Азербайджанской Республики, Пункт 7.

является решающим, но это право отменяется, когда роль Президента возлагается на судью в отсутствие Президента. Принцип коллегиальности предполагает равенство судей. Как правило, в случае равенства голосов должна существовать презумпция конституционности оспариваемого закона. Кроме того, законопроект дополнительно предусматривает проведение повторного голосования с участием Председателя или судьи, не участвовавшего в первом голосовании (Статья 55.3). Это представляется излишним при условии, что ни Председатель, ни судья не могут иметь равного понимания существа дела по сравнению с теми судьями, которые принимали участие во всем процессе обсуждения. Кроме того, не установлен срок проведения повторного голосования, что может привести к ненужным задержкам. **Статью 55.4 следует исключить.**

82. Статья 56 предусматривает возможность наличия особых мнений, которые приобщаются к протоколам конституционного судопроизводства, но не обнародуются. Следует отметить, что возможность публикации особого мнения (мнений) предусмотрена большинством конституционных судов, за некоторыми исключениями. Обычно считается, что особые мнения не ослабляют Конституционный суд, а скорее несут ряд преимуществ. Они обеспечивают публичное, особенно научное, обсуждение судебных решений, укрепляют независимость судей и обеспечивают их эффективное участие в рассмотрении дела в этом отношении. **Разработчикам закона следует рассмотреть возможность прямо разрешить в Статье 56 публикацию особых мнений вместе с публикацией решения.** Если эта рекомендация будет выполнена, также потребуется внести поправку в Статью 59 Законопроекта, в которой изложено содержание окончательных решений.
83. Кроме того, в некоторых странах судьи могут составлять совпадающие мнения, в которых судья соглашается с содержанием решения большинства, но с другой аргументацией¹⁰⁶. Отдельные мнения повышают качество решений, поскольку лица, высказывающие совпадающие или особые мнения, должны объяснить, почему они не согласны с мнением большинства. Для качества решений и коллегиальности в Суде важно, чтобы большинство имело возможность отреагировать и ответить на письменное отдельное мнение, а также изменить выводы или аргументацию большинства, если это необходимо. В то же время, *“оба текста (мнение большинства и особое(-ые) мнение(-я)) должны быть подготовлены одновременно [...], чтобы особое мнение не выглядело своего рода «упреком» большинству или даже конкретному судье-докладчику, из-за предполагаемой совершенной им ошибки. Скорее, это должна быть параллельная интерпретация конкретной правовой проблемы, обычно касающейся конфликта ценностей, например, почему меньшинство отдает предпочтение одной конституционной ценности, а не другой, предпочитаемой большинством.”*¹⁰⁷ **Разработчикам Законопроекта следует рассмотреть возможность внесения соответствующих дополнений в Статью 56 Законопроекта.**
84. Статья 57 предоставляет Конституционному суду возможность толковать свои постановления дополнительным решением. В то время как Статья 57.2.2 предусматривает гарантию не отхождения от фактического содержания решения, и это может служить возможностью исправить редакционные ошибки, формулировка Законопроекта оставляет место для толкования. Такие полномочия

106 См. Венецианская комиссия, [Заключение о внесении изменений в Органический закон о Конституционном суде Грузии и в Закон о конституционном судопроизводстве](#), пар. 61. См. также Европейский парламент, Исследование особых мнений в Верховных судах государств-членов, пар. 23.

107 См. [Отчет Венецианской комиссии об особых мнениях конституционных судов](#), Пункт 47.

власти Конституционного Суда снижают силу решения, которое необходимо интерпретировать, поскольку всегда существует опасность того, что «дух» этого решения изменится. Общее правило состоит в том, что решения Конституционных судов должны быть понятными, четкими и аргументированно обоснованными.¹⁰⁸ Любые изменения решения (за исключением редакционных или стилистических поправок) или толкование конституционного вопроса допускаются только в рамках отдельного конституционного обращения. Однако, в Законопроекте не предусмотрены условия такой возможности вынесения дополнительного решения, что потенциально может привести к манипулированию содержанием первоначального решения подрывая принцип правовой определенности. **Такая возможность должна быть исключена из Законопроекта.**

85. Кроме того, проблематична предусмотренная Статьей 58 возможность пересмотра уже принятого решения по инициативе Президента страны или по собственной инициативе Суда на основании изменения конституционных норм, лежащих в основе решения, или вновь открывшихся обстоятельств. Во-первых, важно, чтобы только Конституционный суд мог пересматривать свои решения, если имеются доказательства преступного деяния при их принятии. Никакой другой орган государственной власти не может быть уполномочен делать это, поскольку это ставит под угрозу независимость Суда. Во-вторых, в пересмотре решения в случае изменения конституционной нормы, лежащей в основе решения, нет необходимости, так как рассматриваемое решение явилось результатом толкования конституционной нормы, существовавшей на момент толкования, и уже не будет актуальным, поскольку конституционная норма перестала существовать или была изменена. Еще одной проблемой является возможность пересмотра решения в случае возникновения новых обстоятельств. В таком случае, Конституционный суд может принять новое решение в рамках нового конституционного производства, в котором могут быть сделаны адекватные ссылки на уже существующее решение (решения) с надлежащей аргументацией, оправдывающей отход от предыдущих решений в свете изменяющихся обстоятельств.¹⁰⁹ **Статьи 57 и 58 следует полностью исключить.**
86. Принцип законности требует, чтобы форма решения соответствовала процессуальным нормам. В этой связи тот же процесс должен применяться к окончательным решениям. Тем не менее, содержание окончательных решений (Статья 59) очень сложное и со временем может стать препятствием для эффективного выполнения задач Суда. **Поэтому рекомендуется рассмотреть возможность сокращения обязательного содержания решения и возможного обобщения отдельных частей, где это возможно.**
87. Статья 35.1.1 предусматривает прекращение производства в случае отзыва заявления. Прекращение производства в таком случае лишает заявителя возможности снова возбудить дело по тем же основаниям. Как подчеркнула Венецианская комиссия, *«после отзыва заявления суд должен иметь возможность продолжить рассмотрение дела, если это отвечает общественным интересам»*, поскольку *«это является выражением автономии Конституционных судов и их функции защитников Конституции, даже если*

108 См. [Заключение Венецианской комиссии по Концепции совершенствования нормативно-правовой базы Конституционного Совета Казахстана](#), Пункт 68; См. [Заключение Венецианской комиссии по проектам поправок к Закону о Конституционном суде, Гражданскому процессуальному кодексу и Уголовно-процессуальному кодексу Азербайджана](#), пп. 23, 24 и 25.

109 См. также [Заключение Венецианской комиссии по проекту закона о Конституционном суде и соответствующих поправках к Конституции Республики Молдова](#), Пункт 66.

заявитель больше не является стороной судебного разбирательства».¹¹⁰ Простое прекращение дела может быть недостаточным средством для обеспечения защиты прав человека в случаях конкретного рассмотрения или индивидуальных жалоб.¹¹¹

В случае, если это необходимо для защиты общественных интересов, Конституционный суд должен иметь возможность продолжить рассмотрение петиции, даже если она будет отозвана, особенно если у Суда есть возможность рассмотреть дело по существу.

88. Далее, Статья 35.1.2 предусматривает прекращение производства по делу в случае, если акт, конституционность которого оспаривалась, был отменен или утратил юридическую силу. Однако это положение не распространяется на ситуации, когда нарушение имело место в прошлом и его последствия сохраняются независимо от отмены акта. **В законопроекте следует предусмотреть возможность оценки потенциально неконституционных последствий аннулированных правовых норм. Статья 35.1.3 предусматривает прекращение дела, если заявление не подпадает под юрисдикцию Конституционного суда. Однако этот вопрос должен решаться на стадии допустимости.**
89. Правомерным является отсрочка заседания Суда по определенным причинам, предусмотренным Статьей 49, которые касаются отсутствия кворума, отсутствия участников, необходимости истребования дополнительных материалов, необходимых для разрешения заявления, и других обстоятельств. Однако законопроект не предусматривает каких-либо правил или сроков отсрочки. Отсутствие подробных правил не гарантирует право на справедливое судебное разбирательство и эффективность судебной системы. Отсутствием крайних сроков можно легко злоупотребить, чтобы замедлить разбирательство и задержать рассмотрение дел, особенно в деликатных ситуациях¹¹². **Статья 49 должна быть дополнена в этом отношении.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ I.

Исключить Статью 57, предусматривающую возможность толкования Конституционным судом своих постановлений дополнительным решением, и Статью 58, предусматривающую возможность пересмотра уже принятого постановления по инициативе Президента страны или по собственной инициативе Суда на основании изменения конституционных норм, лежащих в основе решения, или вновь открывшихся обстоятельствах.

6.5. Права и полномочия сторон процесса

90. Принцип состязательности в конституционном судопроизводстве общепринят в Конституционных судах. Согласно исследованию индивидуального доступа к конституционному правосудию, *«преимущество использования состязательной системы в конституционном судопроизводстве заключается в том, что Суд может учитывать различные точки зрения и рассматривать противоположные аргументы; однако это возможно и в других формах, например, если сторонам первоначального конфликта, а также представителям заинтересованных групп,*

110 См. Венецианская комиссия, [Исследование индивидуального доступа к конституционному правосудию](#), Пункт 144.

111 В своем [Заключении по проекту изменений и дополнений к закону о Конституционном суде Сербии](#) Венецианская комиссия подчеркнула, что в качестве выражения своей автономии и своей функции защитников Конституции Конституционные суды «должны иметь возможность продолжать рассматривать дела, если это отвечает общественным интересам».

112 См. [Заключение Венецианской комиссии по Закону о Конституционном трибунале Польши](#), пп. 57- 58–61.

*экспертам и представителям исполнительной и законодательной власти предоставляется возможность изложить свои взгляды. Следует выяснить, может ли Конституционный суд по собственной инициативе провести расследование для установления истины, чтобы иметь инструменты, позволяющие ему выйти за рамки доводов, выдвинутых сторонами».*¹¹³

91. Статья 39.1 предоставляет участникам равные процессуальные права в пределах их компетенции. Однако представленный ход судопроизводства создает впечатление, что динамика гражданского и/или уголовного судопроизводства обоснованно присутствует в судопроизводстве, тогда как права и обязанности, предусмотренные для участников, как бы выходят за рамки общепринятого понимания конституционного судопроизводства и роли Конституционного суда. А именно, участник, возбудивший производство, может изменить основание заявления, расширить или уменьшить его объем и отозвать его, а противоположная сторона, участник, действия которого подлежат проверке, может признать заявленное требование полностью или частично, или может возражать против них (Статья 39.3). Конечный вопрос заключается в том, какая роль отводится за Конституционным судом в таком разбирательстве, особенно с учетом возможного признания заявления участником, издавшим оспариваемый акт. С другой стороны, если сторона вправе изменить предмет заявления до вынесения окончательного решения, остается вопрос о том, как эта возможность повлияет на сбор материалов, доводы противоположных сторон и привлечение к делу иных лиц (например, экспертов), которые также привели свои аргументы в пользу чего-то, что, возможно, более не является актуальным. Таким образом, изменение предмета или объема конституционного обращения на поздней стадии конституционного судопроизводства может неоправданно затянуть рассмотрение дела и лишить суд возможности принять решение в установленный законом срок. Это также может оттянуть значительное время и средства от других конституционных обращений.
92. В свете изложенного **рекомендуется пересмотреть объем права заявителя на индивидуальное обращение в процессе конституционного судопроизводства и установить пределы в отношении предмета конституционного обращения. Также предлагается исключить из Статьи 39 часть, касающуюся обязанностей участников и прав иных лиц, присутствие которых в процессе носит чисто профессиональный характер согласно Регламенту.**

6.6. Хронология решений и прозрачность

93. Законопроект устанавливает трехмесячный срок для принятия решения с момента получения обращения, а также разрешение Конституционному суду продлевать этот период на «разумный срок», если требуется более тщательное рассмотрение дела (Статья 50). В свете возможной загруженности Конституционного суда трехмесячного срока может быть недостаточно для принятия решения о приемлемости и по существу дела, и, таким образом, Суд может столкнуться с необходимостью регулярного продления срока. Поэтому целесообразно рассмотреть более реалистичные сроки, а также указать в Законопроекте, на какой срок может быть продлено рассмотрение дела. Срок также может быть сокращен до 10 дней в случае экстренных дел и по запросу Президента страны. Хотя в некоторых случаях могут требоваться более короткие сроки, например, при рассмотрении претензий, связанных с выборами или референдумами, ратификацией международных договоров, или в других случаях, которые должны

113 См. [Исследование Венецианской комиссии по вопросу о доступе граждан к конституционному правосудию](#), Пункт 131. См. также [Заключение по проекту Закона о Конституционном суде Таджикистана](#), Пункт 35.

быть четко определены законом, проблематичным является то, что решение о сроках принимается Президентом страны, а не Конституционным судом, что еще больше подрывает его независимость. Как предусмотрено Основными принципами ООН, «*обязанностью всех государственных и других учреждений является уважение и соблюдение независимости судебной власти*».¹¹⁴ **Рекомендуется ввести более реалистичные сроки принятия решения о допустимости и содержании конституционных жалоб. Кроме того, в Законопроект следует внести поправки, предусматривающие самостоятельное решение Конституционного суда о безотлагательности рассмотрения независимо от типа заявителя, исключив привилегию, предоставленную исключительно Президенту страны запрашивать рассмотрение в срочном порядке, при рассмотрении возможности введения более коротких сроков в случаях и обстоятельствах, которые будут четко определены законом.**

94. Обязательным условием эффективности конституционного правосудия является опубликование решений Конституционного суда. Статья 63 предусматривает, что решения Суда направляются сторонам дела, а также публикуются на веб-сайте Суда и в других средствах массовой информации. Это важный шаг к прозрачности. Однако, несмотря на то что Законопроектом установлен пятидневный срок для направления решения сторонам, срок для опубликования решения не установлен. Надлежащей практикой является публикация решения после завершения судебного разбирательства. Также важно, чтобы опубликованное решение точно отражало выводы, к которым пришел Суд.
95. Кроме того, отсутствие установленного срока в рамках Статьи 62.1 Законопроекта, которая дает Суду право по своему усмотрению принимать решение о принудительном исполнении и приведении в силу своего решения, может привести к непоследовательному и субъективному исполнению решений. Как показывает практика, юридическая сила решений Конституционного суда зависит от их публикации, при этом также возможно, что решение, опубликованное Конституционным судом, само по себе имеет юридическую силу даже без его публикации. Юридическая сила судебного решения не может зависеть от того, опубликовано ли это решение кем-либо, кроме Суда. Такой контроль за юридической силой судебного решения явился бы грубым нарушением независимости суда и верховенства права.¹¹⁵ **Решения Судов должны публиковаться и исполняться без промедления. Статья 62.1 Законопроекта требует доработки.**
96. Кроме того, использование двух языков в конституционном судопроизводстве также требует гармонизации и редактирования. Также стоит обратить внимание на объем некоторых решений, на которые может уйти больше времени, чем обычно. **Пятидневный срок направления решений Конституционного суда сторонам может быть продлен, но это должно быть сделано до опубликования решения.** Наконец, представляется довольно обременительной задача направлять решения в государственные органы помимо официальной газеты как общедоступного и обязательного источника информации для решений Конституционного суда.

¹¹⁴ [ООН, Основные принципы независимости судебных органов](#), Принцип 1.

¹¹⁵ См. Венецианская комиссия, [Контрольный список верховенства права](#), Пункт II.E.1 и Пункт 86. См. также [Закключение Венецианской комиссии по Закону о Конституционном трибунале](#), пп. 79-81.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Ж.

Ввести более реалистичные сроки принятия решения о допустимости и содержании конституционных жалоб. Кроме того, в Законопроект следует внести поправки, предусматривающие самостоятельное решение Конституционного суда о безотлагательности рассмотрения независимо от типа заявителя, исключив привилегию, предоставленную исключительно Президенту страны запрашивать рассмотрение в срочном порядке, при рассмотрении возможности введения более коротких сроков в случаях и обстоятельствах, которые будут четко определены законом.

РЕКОМЕНДАЦИЯ К.

Внести изменения в Статью 62.1 Законопроекта, чтобы разрешить незамедлительное опубликование и приведение в исполнение решения Суда.

7. Прочие замечания

97. Статья 2 Законопроекта следует предложенной иерархии правовых положений для функционирования Конституционного суда. Есть несколько соображений по этому вопросу, на которые стоит обратить внимание. Во-первых, Статья 2.1 предусматривает, что Конституционный суд *«принимает Регламент Конституционного Суда и иные акты, регулирующие вопросы организации и осуществления деятельности суда, не урегулированные Конституцией и настоящим Конституционным законом»*. Такой подход предполагает, что Регламент Суда независим от Конституционного закона или даже стоит наравне с двумя другими правовыми основами деятельности Суда. Регламент Конституционного суда должен образовывать свод правил, которые тесно связаны или вытекают из правил, установленных конституционным законом, и соответственно образуют стройную структуру законодательства. В связи с этим вопросы, которые должны быть отнесены к внутренним правилам Конституционного суда, должны быть прямо упомянуты в законопроекте, что позволило бы Суду регулировать их самостоятельно, в строгом соответствии с Конституцией и Конституционным законом. Во-вторых, некоторые положения Законопроекта потенциально могли бы регулироваться Регламентом вместо Законопроекта, например, судебные расходы (Статья 37), правила назначения представителей (Статья 38 п. 4, 5, 6, 7), правила о советниках (Статья 66) и др. Таким образом, Законопроект будет упрощен в целях ясности и предсказуемости основных положений.
98. Формальности, связанные с подачей заявлений, прописаны детально и в определенной степени чрезмерно обременительны. Следует признать, что Конституционный суд является государственным органом, компетенция которого предполагает высокое знание состояния законодательства в стране. По этим причинам требования, касающиеся подробностей (Статья 41), представляются излишне обременительными для формального содержания обращения. **Предлагается рассмотреть, какие части можно было бы упростить и таким образом облегчить доступ в Конституционный суд.**

8. Рекомендации, касающиеся процесса принятия законопроекта

99. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство о том, что «законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения» (Копенгагенский документ 1990 г., параграф 5.8).¹¹⁶ Более того, в ключевых обязательствах указано, что *«законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей»* (Московский документ 1991 г., п. 18.1).¹¹⁷ Контрольный список Венецианской комиссии по вопросам верховенства права также подчеркивает, что общественность должна иметь реальную возможность внести свой вклад.¹¹⁸ Что касается участия судебной системы в правовой реформе, влияющей на ее работу, в международных рекомендациях подчеркивается *«важность участия судей в дебатах, касающихся национальной судебной политики»* и законодательной реформы, касающейся их статуса и функционирования судебной системы.¹¹⁹
100. Как таковые, консультации с общественностью представляют собой средство открытого и демократического управления, поскольку они ведут к большей прозрачности и подотчетности государственных учреждений и помогают обеспечить выявление потенциальных разногласий до принятия закона.¹²⁰ Для их эффективности Консультации по проектам законодательства и политики должны быть инклюзивными и предоставлять соответствующим заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по проектам законодательства.¹²¹ Чтобы гарантировать эффективное участие, механизмы консультаций должны позволять вносить свой вклад на ранней стадии и *на протяжении всего процесса*,¹²² то есть не только при подготовке проекта соответствующими министерствами, но и при его обсуждении в Парламенте (например, посредством организации общественных слушаний).
101. Также очень важно выделить надлежащее время для подготовки и принятия поправок. В этом контексте и у Правительства, и у Парламента должно быть достаточно времени для рассмотрения и оценки предложенного Законопроекта, а также для профессионального учета мнений сотрудников и соответствующего комитета, а также для рассмотрения мнений заинтересованных судебных органов, организаций гражданского общества и других специалистов. В принципе, должны быть установлены адекватные временные рамки до фактической работы над проектами, а также для надлежащей проверки проектов законов и законодательной политики на соответствие международным стандартам в области прав человека,

116 См. [Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г.](#).

117 См. [Московский документ ОБСЕ 1990 г.](#).

118 См. Венецианская комиссия, [Контрольный список по вопросам верховенства права](#), Часть II.A.5.

119 См. [Заключение КСЕС №. 18 \(2015\)](#), Пункт 31; [Европейская хартия 1998 года](#), Пункт 1.8. См. также Великую хартию судей КСЕС 2010 г., Пункт 9, в котором говорится, что «судебная власть должна участвовать во всех решениях, влияющих на практику выполнения судебных функций (организация судов, процедуры, другое законодательство)»; и Европейская сеть советов по вопросам судебной власти, [Вильнюсская декларация о проблемах и возможностях судебной системы в текущих экономических условиях](#), 2011 г., Рекомендация 5, в которой говорится, что «суды и судьи должны быть вовлечены в необходимые реформы».

120 Там же.

121 В соответствии с рекомендациями международных и региональных органов и передовой практикой в регионе ОБСЕ консультации с общественностью обычно длятся от минимум 15 дней до двух или трех месяцев, хотя при необходимости этот срок может быть продлен с учетом, в частности, характера, сложности и размера предлагаемого проекта акта и сопутствующих данных/информации. См., например, БДИПЧ, [Заключение по проекту Закона Украины «Об общественных консультациях»](#) (1 сентября 2016 г.), пп. 40-41.

122 См. БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Грузии](#) (30 января 2015 г.), пп. 33–34. См. также БДИПЧ, [Руководство по защите правозащитников](#) (2014 г.), Раздел II, подраздел G о праве на участие в общественных делах.

включая оценку воздействия на гендер и разнообразие, на всех этапах разработки. правотворческий процесс.¹²³ Кроме того, учитывая потенциальные существенные изменения, внесенные Законопроектом, необходимо предоставить достаточный период *vacatio legis* для реализации предлагаемой реформы.

102. В свете вышеизложенного **органам государственной власти рекомендуется обеспечить прозрачность, инклюзивность, всесторонность и эффективность консультаций по Законопроекту, в том числе с представителями судебной власти, ассоциаций судей и адвокатов, научных кругов, организаций гражданского общества, предлагающие женщинам и мужчинам равные возможности для участия. Согласно изложенным выше принципам, такие консультации должны проводиться своевременно, на всех стадиях законотворческого процесса, в том числе до Парламента. Также должно быть выделено достаточно времени для всех стадий законотворческого процесса, включая обсуждения в Парламенте. В качестве важного элемента качественного законотворчества следует также внедрить последовательную систему мониторинга и оценки исполнения Закона и его воздействия, которая позволит эффективно оценивать действие и эффективность Законопроекта после его принятия.**¹²⁴ БДИПЧ остается в распоряжении властей для оказания любой дальнейшей помощи, которая может им потребоваться в любых инициативах по правовой реформе, касающихся судебной системы, или в других областях.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

123 См. БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Грузии](#), 2015 г, п. 6-7.

124 См. ОЭСР, [Международная практика оценки постфактум](#) (2010 г.).