

Совершенствование судебных, правоприменительных и правоохранительных институтов государства

1. Кыргызстан провозгласил себя правовым демократическим государством, где будут обеспечиваться верховенство закона, незыблемость основных прав и свобод человека, охрана законных интересов личности, взаимная ответственность государства и граждан.

Нормы Конституции Кыргызской Республики о **правах и свободах человека** и гражданина сопровождаются соответствующими законодательными механизмами, национальными программами, которые постоянно совершенствуются и дополняются. Так, в 2001 году принят Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по усилению эффективности обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике», в начале 2002 года утверждена Национальная программа «Права человека» на период 2002-2010 годы и План мероприятий по ее реализации.

2. За последние годы в судебной системе Кыргызстана, включающей Конституционный суд, Верховный суд и местные суды общей юрисдикции, Высший арбитражный суд и местные арбитражные суды, произошли принципиальные качественные изменения. Разработаны и введены в действие основополагающие кодексы и законы, регулирующие экономические и социальные процессы в новых условиях.

Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по обеспечению деятельности судебной системы Кыргызской Республики» определено, что одним из основных направлений законодательной политики является разработка и принятие нормативных правовых актов:

- предусматривающих действенные меры по реализации в соответствии со статьей 38 Конституции Кыргызской Республики принципа безусловной судебной защиты прав и свобод граждан;

- устанавливающих гарантированность реализации интересов граждан в сфере конституционного, гражданского,

административного и уголовного судопроизводства;

· обеспечивающих эффективно работающий механизм независимого и ответственного отправления правосудия судьями судебной системы Кыргызской Республики.

Конституционными законами Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» и «О статусе судов Кыргызской Республики» законодательно закреплён статус судей и судов Кыргызстана, законами «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции», «О системе арбитражных судов Кыргызской Республики» регулируется порядок организации и деятельности соответствующих судов. Законами Кыргызской Республики закреплены основы, обеспечивающие независимость судей.

В законодательном порядке сняты какие-либо ограничения для граждан обращаться в суд за защитой своих нарушенных прав. Появились новые категории дел – о **защите права частной собственности**, избирательных прав, об обжаловании нормативных правовых актов, действий и решений государственных органов.

Приняты новые нормы процессуального характера, регулирующие отношения участников гражданского, уголовного и арбитражного процессов, в которых закреплены принципы гласности отправления правосудия, состязательности судопроизводства, введён институт апелляции.

Изданы указы Президента Кыргызской Республики по улучшению финансового, материально-технического обеспечения судебной системы Кыргызстана. Организован Учебный центр судей республики, в котором осуществляется переподготовка и повышение квалификации судей и работников аппаратов судов. За последние годы наметились положительные сдвиги в финансировании и материально-техническом оснащении судов, существенно повысилась заработная плата судей и работников аппарата судов.

В условиях рыночной экономики значительно повысилась роль арбитражных судов. Система арбитражных судов в настоящее время состоит из 7 арбитражных судов областей, арбитражного суда города Бишкека и Высшего Арбитражного суда, где функционируют три судебные инстанции (первая, апелляционная и надзорная).

За последние годы, при поддержке Азиатского Банка Развития, в рамках проекта «Корпоративное управление-1», был значительно укреплен технический потенциал арбитражных судов. Арбитражные суды в основном обеспечены соответствующими их статусу

зданиями, достаточно эффективно действуют аппараты судов, рабочее место судей компьютеризировано. Судебные решения арбитражных судов публикуются в электронном виде в Интернете. Анализ арбитражной судебной практики показывает, что из года в год растет количество лиц, обращающихся в арбитражные суды за защитой нарушенных прав и законных интересов, появляются новые категории гражданско-правовых конфликтов, не имевших место во время существования плановой экономики и которые препятствуют развитию предпринимательства.

Наблюдается рост исков со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к органам исполнительной ветви государственной власти, зарубежных инвесторов к недобросовестным отечественным деловым партнерам. Увеличилось число заявлений кредиторов к должникам об установлении их неплатежеспособности и проведении процедуры банкротства.

3. Съезды судей Кыргызской Республики и съезды адвокатов Кыргызской Республики стали важными общественными институтами, рассматривающими основные направления реформы судебной системы, повышения уровня защищенности прав и свобод, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики.

За прошедшие годы состоялось 4 съезда судей, на которых обсуждались наиболее актуальные проблемы развития судебной системы, повышения ее эффективности, и намечались планы по приоритетным направлениям предстоящих реформ.

Впервые состоявшийся в июле 2002 года съезд адвокатов рассмотрел в комплексе вопросы защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Рекомендации этих съездов находят свою практическую реализацию в подготовленных и принятых законах.

4. Принципиально важным шагом в обеспечении законности, быстром и обоснованном решении экономических споров, стало принятие Закона Кыргызской Республики «О третейских арбитражах в Кыргызской Республике». Это позволит преодолеть монополизм государственных судов на разрешение всех видов споров – между гражданами, юридическими лицами и государственными органами.

5. Однако, в правоохранительной и судебной системах Кыргызской Республики накопились серьезные проблемы, требующие своего решения.

Имеют место случаи нарушения государственными органами, должностными лицами конституционных прав граждан и

хозяйствующих субъектов. Не всегда подобные факты находят своевременную и адекватную оценку со стороны правоохранительных органов и судов. В правоохранительных органах и судах имеют место случаи коррупции, злоупотребления служебным положением, бюрократизма и профессиональной некомпетентности работников. Судебная система не всегда доступна для бедных слоев населения.

Эти крайне негативные явления, отмечаемые в ежегодных посланиях Конституционного суда о состоянии конституционной законности, а также в обследованиях и опросах, проводимых отечественными и международными организациями, подрывают доверие граждан к государству. Создается негативный имидж нашей страны, препятствующий достижению целей устойчивого развития и сокращения бедности.

Значительно снизилось доверие населения к правоохранительным и судебным органам. Об этом свидетельствуют жалобы и обращения граждан, публикации в СМИ, отчеты неправительственных организаций о состоянии правовой защищенности в обществе.

Наряду с изложенными обстоятельствами, снижение доверия к судебной системе, ее недостаточная эффективность связана также со следующими основными факторами:

- непрозрачность механизма формирования судейского корпуса;
- непрозрачность действий судей при осуществлении правосудия;
- недостаточная квалификация судей по отдельным категориям судебных дел;
- отсутствие необходимых возможностей противостояния судейскому произволу;
- недостаточная правовая база досудебного урегулирования спора, в том числе с участием суда;
- отсутствие до последнего времени внесудебных форм разрешения экономических споров, в частности, третейских судов;
- ограничение доступности правосудия для физических и юридических лиц по материальным соображениям;
- ослабление полномочий высших судебных инстанций по осуществлению судебного надзора и формированию единой судебной практики.

Эти факторы вызывают необходимость проведения радикальных преобразований в правоохранительной и судебной системе страны.

6. Целью предстоящей реформы судебных, правоохранительных и правоприменительных институтов на ближайшие годы станет обеспечение институтами государства защиты и строгого соблюдения установленных Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод человека.

Должна быть создана сильная, авторитетная, властная, самостоятельная и подлинно независимая, максимально открытая для общества судебная система.

Правоохранительные органы должны действовать строго в рамках законодательства, оперативно и эффективно пресекать любые факты правонарушений.

Все государственные институты, судебная и правоохранительная системы будут ориентированы на:

- реальное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- дальнейшее развитие институтов гражданского общества, обеспечивающих реализацию прав человека;
- становление правового государства как механизма защиты прав и свобод человека и содействие дальнейшему развитию гражданского общества;
- обеспечение равных возможностей осуществления предпринимательской деятельности и защиты прав и законных интересов как внутренним, так и иностранным инвесторам.

7. Специально образованной консультативной группой с участием юристов государственных органов и неправительственных организаций при поддержке Азиатского Банка Развития в 2001 году проведено исследование, которое выработало рекомендации, направленные на дальнейшее реформирование судебной системы. Это исследование было утверждено распоряжением Президента Кыргызской Республики и стало основой для проведения в дальнейшем реформ в этой сфере.

8. **Программа реформирования судов** предусматривает следующие основные меры

Установление принципа **избираемости судей**. В соответствии с действующим законодательством КР все судьи в Кыргызской Республике имеют равный правовой статус. В связи с этим механизм формирования судейского корпуса должен быть единым.

Будет введена выборность всех местных судей высшим представительным органом государства – Собранием народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Одновременно предстоит ликвидировать систему аттестаций

действующих судей и введение предварительного квалификационного экзамена для претендентов на должность судей. Данная мера послужит положительным фактором как для отбора наиболее профессионально подготовленных кандидатов на судейскую должность, так и укрепит независимость судей от возможного влияния на их деятельность со стороны органов государственной власти.

Будут подготовлены законопроекты о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, законы «О статусе судей Кыргызской Республики», «О системе арбитражных судов Кыргызской Республики».

Восстановление принципа непосредственного участия представителей народа в осуществлении правосудия. Граждане страны объективно заинтересованы в обоснованности и законности судебных решений, в их справедливости. Введение граждан в судебный процесс в качестве судебных заседателей, учитывая возросшую их активность в общественно-политической жизни, объективно должно послужить фактором повышения доверия населения к судам, ограждения профессиональных судей от непродуманных и необоснованных решений. Введение института судебных заседателей станет действенным методом общественного контроля за деятельностью судов. Будут внесены изменения и дополнения в Арбитражный процессуальный кодекс и Закон «О системе арбитражных судов Кыргызской Республики», внесен законопроект «Об арбитражных заседателях».

Обеспечение доступности правосудия для всех слоев общества, в том числе и всех субъектов предпринимательства. В соответствии со статьей 38 Конституции Кыргызской Республики государство гарантирует судебную защиту всех прав и свобод граждан. Причем, данная защита должна быть полной, безусловной и незамедлительной. Для обеспечения равных возможностей доступа к судебной защите будет изменен порядок взимания государственной пошлины. Государственная пошлина будет взиматься по завершению рассмотрения дела с виновной в гражданско-правовом конфликте стороны. Будут внесены соответствующие изменения в законодательство.

Разумное сокращение длительности судопроизводства. Все дела должны рассматриваться строго в сроки, предусмотренные законодательством. В связи с этим будет рассмотрено:

- предоставление Верховному суду и Высшему Арбитражному суду полномочий принятия по делам, рассмотренным

первой и апелляционной инстанциями, новых окончательных решений, которые не могли бы уже быть обжалованными;

· введение в арбитражный процесс специализации судей, институтов судебных коллегий Высшего Арбитражного суда, судебного приказа (упрощенного судопроизводства) и должности помощника судьи.

Активизация деятельности по созданию и развитию внесудебных форм разрешения экономических споров. Предстоит создать условия для формирования и эффективной работы третейских арбитражных судов. Будет рассмотрен вопрос о создании квазисудебных институтов, создаваемых в фискальных органах в целях досудебного урегулирования возникших споров с плательщиками налогов и сборов.

Введение общественного контроля за деятельностью судей, укрепление внутрисистемного судебного контроля. Существующие в настоящее время судебные правила и процедуры, несовершенство и противоречивость действующего законодательства объективно создают почву для возможного судебного произвола. Не отрицая права судьи по своему внутреннему убеждению и пониманию норм закона принимать решения по судебным делам, необходимо усилить роль высших судов по выработке единой судебной практики, единообразного применения законодательства.

Не менее важным является предоставление судейскому сообществу (квалифицированным коллегиям судей) право применять в отношении недобросовестных судей меры дисциплинарного воздействия. Это станет действенным рычагом в искоренении коррупции, сокращения случаев судебной волокиты, явного неправильного применения закона при рассмотрении дел.

Усиление ответственности за неисполнение решения суда. Предстоит провести коренное реформирование службы исполнения судебных решений, ввести более жесткие меры принуждения, в том числе и ужесточения уголовного преследования; прикрепления к службе судебных исполнителей специальных силовых подразделений, предоставления им более широкой свободы по вопросам самостоятельного исполнения судебного решения.

Реформирование судебной системы будет осуществляться при поддержке Азиатского Банка Развития в рамках программы «Корпоративное управление-2».

9. Большое значение придается вопросам правовой **информатизации судебной системы**. Предстоит существенно развить созданную электронную систему распределения правовой

информатизации, обеспечить к ней широкий доступ населения. В целях создания эффективной судебной системы необходимо публиковать все судебные решения и обеспечить открытый доступ населения к этим решениям (за исключением содержащих государственную тайну, а также по делам, рассмотренным в закрытых судебных заседаниях).

В этой связи Верховным судом Кыргызской Республики при поддержке Всемирного Банка будет реализована Концепция единой информационно-правовой базы судов общей юрисдикции и программы по ее реализации.

10. Правоохранительными органами будут приняты меры по укреплению правопорядка в стране, обеспечению безопасности граждан, усилению борьбы с коррупцией, организованной преступностью, хищением, взяточничеством.

Будет усилена профилактика правонарушений всех видов, направленная на устранение причин и условий для преступности. Будут ужесточены меры, связанные с реализацией государственной программы по борьбе с преступностью, в том числе по выявлению и искоренению коррупции среди сотрудников правоохранительных органов.

В этих целях предстоит провести организационные и функциональные изменения в структуре правоохранительных органов с целью совершенствования профилактической, оперативно-розыскной и следственной деятельности. Будут приняты меры по укреплению материально-технической оснащенности органов внутренних дел, прокуратуры, судов, улучшению условий жизни, социальной защищенности их работников, повышению заработной платы.

11. В целях демократизации общества, более полного соблюдения прав граждан и обеспечения соответствия международным нормам принято решение о передаче пенитенциарной системы из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции. Предстоит принять меры по дальнейшему совершенствованию пенитенциарной системы.

12. Будет значительно усилен **институт адвокатуры**. При этом в полном объеме должны исполняться нормы Закона Кыргызской Республики «Об адвокатской деятельности». Предстоит разработать и реализовать механизм оплаты труда адвокатов за оказанную ими помощь малоимущим гражданам, создать систему подготовки и повышения квалификации адвокатов, оказать содействие в развитии принципов самоуправления в

адвокатском корпусе.