

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (1991–2012 гг.)

А.В. Титеров

Показан процесс становления и развития судебной системы в суверенном Кыргызстане. Отмечены различные мнения по данному вопросу. Показаны трудности проведения судебной реформы. Выделены три этапа судебной реформы в Кыргызстане. Приведены мнения ведущих юристов и судебных практиков.

Ключевые слова: политическая система; подсистема (блок); судебная практика; реформы; функция.

Закономерным развитием кыргызского государства стало принятие сначала 15 декабря 1990 г. “Декларации о государственном суверенитете”, в которой Кыргызстан объявлялся независимым, суверенным государством, а затем Постановлением № 577-ХII Верховного Совета Кыргызской Республики 31 августа 1991 г. был принят “Декрет о государственной независимости Рес-

публики Кыргызстан”. Государство само могло развивать свою судебную систему. Закономерное развитие государства вело к развитию судебной системы.

Судебная система – совокупность всех судов данного государства, имеющая общие задачи, связанные между собой отношениями по осуществлению правосудия.

Становлению и развитию судебной системы посвящен ряд монографий, статей в научных журналах, учебников. Имеется целый ряд диссертаций и авторефератов. Правовой основой всех этих работ являются нормативные акты и официальные документы Кыргызской Республики, международные акты, а так же монографии, учебные и научные издания, вышедшие в Российской Федерации и в других странах СНГ.

При подготовке данной статьи мной использовались Нормативные акты КР, монографии таких авторов, как Борубашова Б.И.¹, Качаловой О.В. и Качалова В.И.², Ганиевой Т.И.³, а так же другие монографии и научные статьи.

Судебная система Кыргызской ССР сформировалась в советский период. Она строилась по административно-территориальному устройству республики, как трехзвенная, состоящая из Верховного суда Кыргызской ССР, местных судов – двух инстанций, а именно: суд первой инстанции (районные суды, районные суды в городе, городские суды, военные суды гарнизонов), суды второй инстанции состояли – из областных судов, Бишкекского городского суда, Военного суда Кыргызской ССР.

Судебная система в Кыргызской Республике была создана с принятием Конституции КР 1993 г. Были созданы Конституционный суд КР и Высший Арбитражный суд КР. Все суды после этого можно было структурировать в три подсистемы (блока). В один из них вошел Конституционный суд КР, в другой – Верховный суд КР и суды общей юрисдикции, в третий – Высший Арбитражный суд и система Арбитражных судов.

Полагаю, можно выделить три этапа становления и развития судебной системы Кыргызской Республики. I этап – 1991–2004 гг.; II этап – 2004–2010 гг. и III этап – с апреля 2010 г. по настоящий период.

На первом этапе шел процесс оформления правовой базы, формирования новых судов, установление между этими судами связей и функционированием подсистем этой системы. Правовой

базой становления судебной системы в Кыргызской Республике стал Основной закон – Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 г. парламентом страны. В частности в статье 79 говорилось: “1. Правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом. 2. Судами Кыргызской Республики являются Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики и местные суды (суды областей, г. Бишкек, арбитражные суды областей и г. Бишкека, военные суды, а так же суды аксакалов и третейские суды). Создание и учреждение чрезвычайных и специальных судов и должностей судей не допускается”⁴.

Структура всей судебной системы в Кыргызской Республике определена была также Законами “О Конституционном суде Кыргызской Республики” и “О конституционном судопроизводстве в Кыргызской Республике” от 18.12.1993, а так же “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции” от 17.03.1999, законом “О статусе судов Кыргызской Республики”, принятом 8 октября 1998 г.

Кроме этого был принят закон “О системе Арбитражных судов Кыргызской Республики” 2000 г., а также “Арбитражный процессуальный кодекс Кыргызской Республики”.

Военный суд Кыргызской Республики был образован в связи с изменениями и дополнениями Закона “О судостроительстве Республики Кыргызстан” от 03.07.1992. Было принято два закона, которые определили место и значение Военного суда в судебной системе Кыргызстана. Это Закон КР “Об обороне”, принятый в 1994 г. и, как указывалось выше, Закон “О Верховном суде Кыргызской Республике и местных судах общей юрисдикции” от 17.03.1999.

В Конституции 1993 г. в Главе VI определено место, занимаемое высшими судами, в судебной системе в целом и место всех других судов. Определен был статус Конституционного суда КР, сформулированы его задачи и цели как судебного органа, призванного контролировать конституционность законов и иных правовых актов. Этот суд занимает особое место⁵.

Конституционному суду КР напрямую не подчинялись никакие суды, хотя его решения имели существенное значение для всех других судов Кыргызстана и тем самым влияли на судебную практику.

⁴ Конституция КР. Бишкек, 1993. Ст. 79.

⁵ Бекназаров А. Об усилении судебной власти / А. Бекназаров // Право и предпринимательство. 2000. № 6. С. 3.

¹ Борубашов Б.И. Государственно-правовое регулирование общественных отношений кыргызов в составе Российского государства (1855–1917 гг.) / Б.И. Борубашов. Бишкек, 2009.

² Качалова О.В., Качалов В.И. Судебная система Российской Федерации: учебно-практическое пособие / О.В. Качалова, В.И. Качалов. М, 2000.

³ Ганиева Т.И. Судебная власть в Кыргызской Республике: понятие, сущность, генезис, развитие, организационно-правовые основы и принципы осуществления (1864–2002 гг.) / Т.И. Ганиева. Бишкек, 2005.

Согласно Конституции КР 1993 г. Верховный суд КР и Высший Арбитражный суд КР имели свои подсистемы. В статье 33 Закона КР “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции” указывалось: “Верховный суд КР и местные (районные, городские суды, военные суды гарнизонов, областные суды, Военный суд КР, Бишкекский городской суд) суды, осуществляющие правосудие по гражданским, уголовным и административным делам, составляют систему судов общей юрисдикции”¹.

Иногда эти суды называют общими или гражданскими судами. Особую ветвь во втором блоке образуют Военные суды. Их не относят к числу общих гражданских судов, поскольку им подведомственны только такие дела, которые затрагивают интересы военнослужащих, вооруженных сил и других воинских структур.

Система арбитражных судов Кыргызской Республики в соответствии с Конституцией 1993 г. (и последующих изменений) образовали Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики, арбитражные суды областей и г. Бишкек (ст. 84 Конституции КР 1993 г.).

Арбитражный суд сначала был отнесен к местным судам, а затем выделен в отдельный блок.

“Структура всей судебной системы Кыргызской Республики в целом и ее подсистем определена в Конституции КР и Законах “О Конституционном суде КР”, “О Конституционном судопроизводстве в Кыргызской Республике”².

Это был начальный период судебной реформы. Многие судьи и ученые-правоведы полагали, что существующая судебная система в Кыргызской Республике довольно проста, но она “не соответствует понятию единства, так как имеется несколько видов судов, нет единого высшего судебного органа. Тем не менее, можно говорить о ней, как о единой системе судебных органов”³.

Принимались новые редакции Конституции КР, в нее вносились изменения. И если первоначально в судебную систему были отнесены суды

аксакалов и третейские суды, то уже в редакции Конституции 1996 г. эти суды исключены из судебной государственной системы. В новых редакциях Конституции КР 1994, 1996, 1998, 2003 гг. компетенция Конституционного суда КР оставалась прежней, а уже в Конституции 2007 г. она уже была существенно сокращена (с 8 до 5 пунктов). Хотя во всех Конституциях указано, что Конституционный суд КР является высшим органом судебной власти по защите Конституции. Все это привело ко второму этапу судебной реформы (2004–2010 гг.), которая внесла значительные изменения в судебную систему Кыргызской Республики.

В научной литературе этот этап получил название “Структурное реформирование”. Оно произошло в Кыргызстане в 2004 г., положив начало второму этапу судебной реформы. Произошел процесс интеграции арбитражных судов и судов общей юрисдикции. В Верховном суде Кыргызской Республики были созданы коллегии по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам. Председатели коллегий стали заместителями председателя ВС КР.

Такие же коллегии были созданы при областных судах и Бишкекском городском суде. А к судам первой инстанции добавился Межрайонный суд по экономическим делам. Ему же были переданы функции рассмотрения административных дел.

“Вхождение Высшего Арбитражного суда КР в состав Верховного суда, интегрирование арбитражных судов областей и г. Бишкек в структуру местных судов общей юрисдикции прекратили споры о подсудности дел, создали благоприятные условия для граждан, обращающихся в суды”⁴.

Действительно, с данным мнением бывшего председателя Верховного суда КР Осмонова К.Э. можно согласиться: упростился порядок обращения в суд и сроки рассмотрения.

Далее выделяются три основные проблемы, которые решались в результате структурного реформирования. Осмонов К.Э. отмечает: “Я выделил три основные проблемы, которые в общем-то были решены интеграцией арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Первая проблема заключалась в отсутствии единой судебной практики выше обозначенных судов. Создавалось впечатление, что судьи арбитражных и общих судов по-разному читают один и тот же закон. Естественно, объединение судов и прежде всего – Верховного и Высшего Арбитражного устраняет данную

¹ Бекназаров А. Об усилении судебной власти / А. Бекназаров // Право и предпринимательство. 2000. № 6. С. 3.

² Мырзалымов Р.М. Понятие и сущность Конституционного правосудия / Р.М. Мырзалымов // Вестник КГНУ. Серия 5. Бишкек. 2000. С. 3.

³ Ганиева Т.И. Судебная власть в Кыргызской Республики: понятие, сущность, генезис, развития, организационно-правовые основы и принципы осуществления (1864–2002 годы) / Т.И. Ганиева. Бишкек, 2005. С. 178.

⁴ Осмонов К.Э. Развитие судебной реформы в Кыргызской Республике / К.Э. Осмонов // Право и предпринимательство. 2004. № 2. С. 8.

проблему, поскольку на Пленум Верховного суда возлагается выработка единства судебной практики. Вторая проблема, как уже было сказано, состояла в периодически возникающих спорах о подведомственности дел тем или иным судам. О какой защите прав можно было говорить, если дело кочевало из одного суда в другой без рассмотрения по существу.

Третьей проблемой я бы назвал проблему доступности судебной защиты, которая включает в себя много компонентов: понятие и четкие правила судопроизводства, минимальные судебные расходы, доступность адвокатской помощи и т. д.

В этом ряду не менее важным был вопрос о месте расположения судебного органа, максимально приближенного к спорящим сторонам.

В этой в связи, учитывая, что арбитражные суды начинались с областного уровня, эта проблема была решена после слияния судов, поскольку первая инстанция по экономическим делам перешла в основном в районные суды¹.

С данным авторитетным мнением бывшего председателя Верховного суда КР можно согласиться частично.

Действительно, возникла единая судебная практика, суды стали более доступными, но споры о подведомственности сохранились долгое время.

Конечно, передача функции рассмотрения экономических и административных споров в местные суды и создание в их структуре нового суда, т. е. в первой инстанции Межрайонного суда по экономическим делам, не проходило гладко. А в первые годы возникали споры о подведомственности дел: какие дела должны рассматриваться районными судами, а какие – межрайонными? Не смотря на то, что в ГПК КР имеются статьи о подведомственности гражданских дел этим судам. Потребовались разъяснения и письма судей ВС КР, чтобы решить эту проблему!

В ряде новых редакций Конституции КР (вносились изменения 1994, 1996, 1998, 2003 и 2007 гг.) запрещалось создание специализированных судов, или вообще было исключено положение о них. И только ныне действующая Конституция 2010 г. предусмотрела возможность создания специализированных судов. Речь идет о создании административных судов как отдельных судов в судебной системе, но все это носило и носит только декларативный характер.

Был разработан проект Закона “Об административном суде Кыргызской Республики”. Но

¹ Осмонов К.Э. Развитие судебной реформы в Кыргызской Республике / К.Э. Осмонов // Право и предпринимательство. 2004. № 2. С. 8.

этот Закон не принят, и эти функции с 2004 г. выполняют местные суды (точнее Межрайонные суды по экономическим делам). Глава 26 ГПК КР “Особенности гражданского судопроизводства по административным делам” предусматривает это производство. В научно-практическом комментарии ГПК КР отмечается: “Согласно ст. 82 Конституции КР, административное судопроизводство относится к одной из форм судопроизводства. При этом действующее законодательство КР не имеет отдельных нормативных правовых актов, регулирующих судопроизводство по административным делам в полном объеме, как это присутствует в конституционном, уголовном, гражданском процессе.

В связи с этим, п. 1 комментируемой статьи (ст. 259 ГПК КР) устанавливает, что производство по административным делам подчиняется общим правилам гражданского судопроизводства с учетом особенностей, устанавливаемых Главой 26 ГПК КР”.

Один из ведущих практиков, бывший председатель Верховного суда КР Осмонов К.Э., дает такое обоснование этого вопроса: “Вместе с тем хотелось бы отметить, что создать на практике новый суд не так-то просто. Существует масса объективных проблем. Это и необходимость решения финансовых и иных материально-технических вопросов, это и подбор судебных кадров и многое другое. Поэтому Верховный суд предлагает создание специализированных административных судов осуществить на базе существующих ресурсов судебной системы. А до их реального учреждения отработать правила и процедуры их деятельности в рамках действующих местных судов.

По вопросу создания иных специализированных судов замечу, что не содержит запретов ни Конституция КР, ни действующее законодательство. И вполне возможно, отработав все вопросы деятельности административных судов, проанализировав их судебную практику, государство придет к мысли о необходимости учреждения и других судов, имеющих специальную юрисдикцию².

Третий этап судебной реформы начался в Кыргызстане в 2010 г. При этом основной упор делается на создание новой нормативной базы и отбор судебных кадров.

Реформирование судебной системы привело к логическому заключению: создавать новые суды можно только создав новую нормативную базу и имея подготовленный кадровый состав судей. На третьем этапе был расформирован Конституционный суд КР Декретом Временного правитель-

² Научно-практический комментарий ГПК КР. Бишкек, 2011. С. 461.

ства КР от 12 апреля 2010 г. “О расформировании Конституционного суда КР”. И он прекратил свое существование.

В Декрете даны обоснования расформирования Конституционного суда КР. Вывод сделан однозначный: “Таким образом, Конституционный суд фактически не смог выполнить возложенные на него функции по защите Конституции и превратился в орган, содействовавший укреплению власти одного человека. Действия Конституционного суда КР по укреплению власти одного лица привели к событиям 6–7 апреля 2010 г. и падению антинародного режима Бакиева К.С.”.

Вместо Конституционного суда КР было решено создать Конституционную палату при Верховном суде КР. В ст. 93 ч. 3 Конституции КР записано: “В составе Верховного суда действует Конституционная палата”¹.

Но только через год – 13 июня 2011 г. – был принят новый Закон “О Конституционной палате Верховного суда КР” (сейчас в редакции Конституционного закона КР, от 26 мая 2012 г. № 66). В данном законе записали, что Конституционная палата ВС КР является высшим судебным органом, самостоятельно осуществляющим Конституционный контроль посредством Конституционного производства (ст. 1 закона). В ч. 3 ст. 53 закона отмечается: “Конституционная палата является правопреемником Конституционного суда КР. Материальные гарантии независимости Конституционного суда, установленные до вступления в силу настоящего Конституционного закона, в том числе и отдельное здание, ранее занимаемое Конституционным судом КР сохраняется за Конституционной палатой...”.

Конституционная палата Верховного суда КР была включена в единую судебную систему Кыргызской Республики, хотя функции ее сократились (урезаны были ее права: только Конституционный контроль – 3 пункта в статье). Осталась функция Конституционного контроля посредством Конституционного судопроизводства. При этом контроль носит централизованный или как его еще называют “европейский характер”.

Но сложившейся порядок отбора судьей в Конституционную палату ВС КР привел к тому, что до сих пор не отобраны 11 судей: председатель, заме-

ститель председателя и 9 судьей. И Конституционная палата ВС КР до сих пор не приступила к работе. Законом КР “О статусе судей КР” предусмотрено, что судьи Конституционной палаты ВС КР “...Избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента, основанному на предложении Совета по отбору судьей, с учетом гендерного представительства не более 70 % лиц одного пола; судьи Конституционной палаты Верховного суда КР избираются первый раз сроком на 7 лет, а в последующем до достижения предельного возраста, установленного Конституцией (т.е. до 70 лет)”. Но вот уже более года как не закончился процесс отбора судьей Конституционной палаты ВС КР, поэтому палата не приступила к работе. Большинство кандидатов в судьи Конституционной палаты ВС КР не проходят отбор у Президента КР. При этом роль играют две ключевые фигуры Администрации Президента КР, а именно: руководитель Администрации президента и заведующий юридическим отделом – отделом по проведению судебной реформы Администрации Президента КР, что еще раз говорит о том, что отсутствует должный баланс между ветвями власти. Из-за административных проволочек и отсутствия должного контроля гражданского общества с апреля 2010 г. в Кыргызстане отсутствует суд, осуществляющий конституционный контроль. И можно говорить о несовершенстве судебной системы, которая не отвечает мировым стандартам.

О том, какое значение придается в Кыргызстане судебной реформе говорит тот факт, что при Президенте создан Совет по судебной реформе.

На основании Положения “О совете по судебной реформе при Президенте КР”, утвержденного Указом Президента КР от 8 августа 2012 г. – Совет по судебной реформе при Президенте КР является совещательным и консультативным органом при Президенте КР по вопросам судебной реформы. Задачи у Совета большие: это прежде всего подготовка предложений по приоритетным направлениям, проводимой в стране судебной реформы, обеспечение согласованных действий государственных органов по подготовке и принятию нормативных и правовых актов, регулирующих организацию и порядок деятельности судов, правоохранительных органов, статус судей.

От деятельности этого Совета зависит вся судебная реформа и ее роль в изменении и совершенствовании судебной системы в КР.

¹ Конституция КР. Бишкек, 2010. С. 109.