



Индекс судебной реформы

для

Кыргызстана

Июнь 2003 г.

© Американская Ассоциация Юристов

Формулировки и анализ, содержащиеся в данном издании, являются работой Программы правовой инициативы для стран Центральной Европы и Евразии Американской Ассоциации Юристов (ABA/CEELI), которая единолично ответственна за ее содержание. Совет управляющих Американской Ассоциации Юристов не занимался ни рецензированием, ни утверждением его содержания. Соответственно, точки зрения, выраженные в данном документе, не следует толковать как соответствующие официальной политике АВА. Более того, не следует рассматривать содержание данного отчета как юридическую консультацию по определенным вопросам; за получением такой консультации читателям следует обращаться к своим собственным юрисконсультам. Настоящая публикация стала возможной благодаря поддержке Представительства Американского Агентства по Международному Развитию (USAID) в Центральной Азии по условиям **Соглашения о сотрудничестве № 122-A-00-02-00046-00**. Точки зрения, выраженные в данном документе, принадлежат авторам и не обязательно отражают видение USAID.

ISBN: 1-59031-343-7

Отпечатано в Соединенных Штатах Америки

Право на публикацию © 2004 принадлежит
Американской Ассоциации Юристов и Программе правовой инициативы для стран
Центральной Европы и Евразии
740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

Содержание

Введение	i
Кыргызстан: общие сведения	
Общие сведения.....	1
Юридический аспект.....	1
История судебной системы	1
Структура судов	2
Условия, предъявляемые к судебной системе	4
<i>Квалификация</i>	4
<i>Назначение и срок пребывания в должности</i>	4
<i>Обучение</i>	4
Исследовательская группа	5
Анализ индекса судебной реформы (ИСР) по Кыргызстану в 2003 году	
Таблица соотношения факторов	7
I. Качество, образование и разнообразие	8
1. Квалификация и подготовка судей.....	8
2. Процесс отбора и назначения	9
3. Повышение квалификации судей.....	10
4. Представители различных меньшинств и лица женского пола	12
II. Судебные полномочия	13
5. Судебное рассмотрение законодательных актов.....	13
6. Судебный надзор за административной практикой	14
7. Судебные полномочия в отношении гражданских свобод	15
8. Рассмотрение дел в апелляционном порядке	15
9. Неуважение к судье/вызов в суд/обращение к исполнению.....	16
III. Финансовые ресурсы	18
10. Бюджетные ресурсы.....	18
11. Достаточность заработной платы судей	19
12. Судебные здания.....	20
13. Судебная безопасность	21
IV. Структурные гарантии	21
14. Гарантированный срок назначения на должность	21
15. Объективные критерии продвижения по службе.....	22
16. Неприкосновенность судей для официальных действий	23
17. Смещение с должности и дисциплинарные взыскания в отношении судей.....	25
18. Распределение дел между судьями	26
19. Ассоциации судей.....	26

V.	Подотчетность и прозрачность	27
20.	Судебные решения и злоупотребление влиянием.....	27
21.	Кодекс этики	31
22.	Процесс подачи жалоб на поведение судей	33
23.	Доступ общественности и средств массовой информации к судопроизводству.....	33
24.	Опубликование судебных решений	34
25.	Ведение судебной отчетности.....	35
VI.	Эффективность	36
26.	Вспомогательный персонал судов	36
27.	Судейские должности.....	37
28.	Системы регистрации, учета и отслеживания судебных дел.....	39
29.	Компьютеры и офисное оборудование	39
30.	Распространение и индексирование текущего законодательства.....	40

Введение

Индекс судебной реформы (ИСР) является инструментом, разработанным Программой правовой инициативы для стран Центральной Европы и Евразии Американской Ассоциации Юристов (ABA/CEELI). Его целью является оценка структурных факторов, представляющих важность при проведении судебной реформы в странах развивающейся демократии. В эпоху, когда юридическая и судебная реформы привлекают большее, нежели в прошлом, внимание, ИСР представляет собой необходимый и важный механизм оценки. ИСР позволит ABA/CEELI, финансирующим ее организациям и ставшим на демократический путь развития государствам лучше планировать программы судебной реформы и отслеживать прогресс на пути создания более подотчетной, эффективно действующей и независимой судебной системы.

ABA/CEELI приступила к работе над данным проектом, осознавая, что не существует единого мнения по всем особенностям процесса судебной реформы. В частности, ABA/CEELI признает факт существования различий в правовых культурах, которые могут сделать определенные вопросы более или менее актуальными в особом контексте. Тем не менее, после десяти лет работы в этом направлении, ABA/CEELI пришла к выводу, что каждый из тридцати рассмотренных здесь факторов может оказать серьезное влияние на процесс судебной реформы. Таким образом, изучение этих факторов закладывает основы для дальнейшей разработки программ технического содействия и оценки элементов процесса реформы.

Технический характер ИСР отличает этот тип оценки от других независимых оценок схожего характера, таких как «Доклад о правах человека» Государственного Департамента США и «Государства в переходный период» Фридом Хаус (Freedom House). Такая оценка не предусматривает повествовательного комментария о состоянии судебной системы в стране в целом. Оценка в большей степени дает определения конкретных условий, правовых норм и механизмов, имеющихся в судебной системе страны, а также оценивает степень их соотносимости с определенными критериями реформы во время проведения оценки. Кроме этого, данный аналитический процесс не является научным статистическим исследованием. ИСР прежде всего является юридическим исследованием, в котором использованы различные источники информации о судебной системе страны.

Различные методы оценки реформы

Оценка прогресса, достигнутого в области судебных реформ, представляет собой довольно сложную задачу. Ни один отдельно взятый критерий не может служить ориентиром, а множество обычно учитываемых факторов сложно представить в количественном выражении. Например, основная концепция независимости судебной системы уделяет большее внимание качественной оценке и не может быть измерена простым подсчетом числа судей или залов судебных заседаний в стране. Сложно распознать и дать толкование «доказательств беспристрастности, независимости и сферы полномочий судебной власти как института» (Ларкинс, *«Судебная независимость и демократизация: теоретический и концептуальный анализ»*, 44 Am. J. Comp. L. 611 (1996)). Ларкинс приводит ряд ошибок, допущенных при предыдущих попытках измерить независимость судебной системы:

- (1) зависимость от формальных показателей судебной независимости, которые не отражают реальности,
- (2) недостаток необходимой информации о судах, что весьма характерно для сравнительных исследований судебной системы,
- (3) сложности, возникающие при толковании результатов судебной деятельности, или
- (4) произвольный характер балльной оценки некоторых атрибутов независимости судебной системы.

Там же в 615.

Далее Ларкинс подвергает особой критике исследование, проведенное Давидом С. Кларком в 1975 году, в котором делались попытки в числовом виде измерить автономию верховных судов Латинской Америки. При разработке своей «шкалы для измерения эффективности судебной системы» Кларк включил такие показатели как гарантированный срок пребывания в должности, метод отстранения от должности, метод назначения и гарантированную заработную плату (Кларк, «Судебная защита Конституции в Латинской Америке», 2 HASTINGS CONST. L. Q. 405 – 442 (1975).

Проблема, однако, заключается в том, что такие формальные показатели судебной независимости зачастую не соответствуют реальности. Например, несмотря на наличие гарантированного срока пребывания в должности для судей в Аргентине, с 1940-х годов было проведено, по крайней мере, 5 чисток аппарата Верховного суда. Включая такие факторы, Кларк преувеличивает ... независимость судов в некоторых странах, ставя весьма зависимые суды Бразилии впереди судов Коста-Рики, страны, в которой судебная система практически повсеместно рассматривается как самая независимая в Латинской Америке.

Ларкинс, *выше* в 615.

Преобладание субъективных, а не объективных критериев может также в равной степени быть подвержено критике. Например, Ларкинс (*выше* в 618) критикуя методологию, построенную на опросе мнений 84 социологов о судах Латинской Америки, говорит, что такой подход немногим лучше, чем показания с чужих слов. Более того, не всегда возможно получить заслуживающую доверия информацию путем опроса судей: «маловероятно, что судьи признаются в том, что они приняли определенное решения под нажимом других лиц; наоборот, они склонны скрывать отсутствие своей автономии» Ларкинс, *выше*, в 616.

Методология АВА/СЕЕЛ

АВА/СЕЕЛ сделана попытка рассмотреть эти вопросы с учетом критических замечаний путем включения как субъективных, так и объективных критериев и подведения под рассматриваемые критерии фундаментальных международных норм, таких как изложенных в «*Основных принципах независимости судебной власти*», разработанных Организацией Объединенных Наций, *Рекомендация R(94)12 Совета Европы «О независимости, эффективности и роли судей*», «*Европейский устав о статуте судей*» Совета Европы. Также были сделаны ссылки на «Концепцию о независимости судебной системы», подготовленную АВА/СЕЕЛ, и критерии, используемые Международной ассоциацией судей при оценке заявок о принятии в свои члены.

Применяя эти нормы, АВА/СЕЕЛ составила ряд из 30 компонентов, формулирующих факторы, которые свидетельствуют о развитии подотчетной, эффективной и независимой судебной системы. В целях содействия экспертам в проведении оценки этих факторов АВА/СЕЕЛ разработала соответствующий комментарий, в котором излагается суть формулировки и обсуждается степень ее важности. Особый упор был сделан на то, чтобы американские концепции о судебной структуре и функциях не рассматривались как заслуживающие большего внимания, чем европейские. Таким образом, может оказаться, что американские или европейские судьи недостаточно знакомы с некоторыми включенными в работу факторами; однако, следует помнить, что целью данной работы было собрать все лучшее, что могут предложить наиболее развитые судебные системы. Более того, АВА/СЕЕЛ рассматривала каждый фактор в свете имеющегося десятилетнего опыта и пришла к выводу, что каждый фактор может оказаться значимым для процесса судебной реформы. Следовательно, даже если некоторые факторы не являются

общепризнанными в качестве базовых элементов, ABA/CEELI определила их оценку программно полезной и обоснованной. Включенные категории рассматривают вопросы качества, образования судей и различные направления их работы; юрисдикцию и полномочия судей; финансовые и структурные гарантии; подотчетность и прозрачность; а также вопросы, влияющие на эффективность работы судебной системы.

Вопрос применения «балльного» механизма стал одним из наиболее сложных и противоречивых аспектов данного проекта и обсуждался на внутренних встречах ABA/CEELI с точки зрения целесообразности его включения. В период с 1999 по 2001 год ABA/CEELI опробовала различные механизмы балльной оценки. После оживленных обсуждений с членами Исполнительного и Консультативного советов ABA/CEELI, а также приглашенных экспертов ABA/CEELI было принято решение не пытаться оценить в баллах результаты национальной реформы в целом для того, чтобы подчеркнуть, что исследование ИСП не претендует на роль комплексной оценки судебной системы.

Несмотря на такое заключение общего характера, ABA/CEELI все-таки пришла к выводу, что качественная оценка может применяться к определенным факторам. Соответственно, каждый фактор или утверждение может оцениваться как: *положительное, нейтральное или отрицательное*. Такая оценка отражает лишь взаимосвязь между утверждением и национальной судебной системой. Там, где утверждение действительно соответствует реальности, страна получает «положительную» оценку относительно данного утверждения. Однако, если утверждение абсолютно не отражает сложившихся в стране условий, то соотношение становится «отрицательным». Если условия в стране соответствуют утверждению лишь до определенной степени, то выставляется «нейтральная» оценка. К. Кохен в «Китайской коммунистической партии и судебной независимости» (1949-59, 82 HARV. L. REV. 972 (1969)) предлагает, что степень судебной независимости варьируется от «полностью неограниченной судебной системы до абсолютно подчиненной». Как уже упоминалось выше, ABA/CEELI пришла к решению не давать совокупной или полной балльной оценки; в соответствии с высказанной Ларкинсом критикой ABA/CEELI решила, что попытка использования балльной системы для оценки ситуации в целом была бы менее продуктивной.

Вместо этого, в каждой «Оценке ИСП по стране» собраны в стандартизированной форме результаты оценки тридцати отдельных факторов. Каждый фактор сопровождается оценкой его соотношения с реальной ситуацией и кратким изложением оснований для такого заключения. Кроме того, дается и более глубокий анализ, в ходе которого подробно рассматриваются различные вопросы. Каталогизация данных в таком виде способствует их внесению в базу данных и позволяет пользователям легко сравнивать и сопоставлять результаты деятельности различных стран в различных областях и, по мере обновления ИСП, в отдельно взятой стране на протяжении определенного времени.

Социологи могут привести доводы в пользу того, что некоторые критерии лучше всего оценивать посредством проведения опроса общественного мнения или расширенного опроса юристов и представителей судебной системы. С учетом бюджетных и временных ограничений ABA/CEELI решила систематизировать данные вопросы таким образом, чтобы получить на них наиболее исчерпывающие ответы при проведении опроса ограниченного числа судей, адвокатов, журналистов и внешних наблюдателей с глубоким знанием судебной системы. В целом, ИСП подразумевает возможность его скорого применения одним или более юридическими специалистами, которые достаточно хорошо знакомы со страной и регионом, занимаются сбором объективной информации и проводят опросы, необходимые для оценки каждого фактора.

Одной из целей данной оценки является оказание помощи ABA/CEELI — и финансирующим ее организациям и партнерским организациям — определить действенность программ судебной реформы и направления содействия в будущем. Многие из поднятых вопросов (таких как заработная плата судей и неправомерное влияние

извне), безусловно, не всегда могут непосредственно и эффективно решаться путем оказания технического содействия иностранными организациями. ABA/CEELI также признает, что области судебной реформы, которые могут быть усовершенствованы при помощи извне (например, обучение судей), возможно, не являются самыми важными. Наличие даже самого обученного в мире штата судей не гарантирует подотчетности, эффективности или независимости судебной системы; хотя каждой судебной системе требуется хорошо обученный штат судей. Более того, связь между содействием извне и судебной системой страны может, в лучшем случае, оказаться непрочной. Очевидно, что создание подлинно компетентной судебной системы требует от государства реальной политической воли и приверженности курсу реформ. Тем не менее, представляется важным исследование основных областей с использованием критериев, поддающихся количественному измерению, для того, чтобы прогрессивные элементы могли лучше отразить направление реформы. ABA/CEELI предлагает вашему вниманию результаты этой работы и рассматривает ее в качестве конструктивного шага в этом направлении и приветствует конструктивный диалог.

Выражение признательности

Лиза Дикисон, директор Программ судебных реформ Программы правовой инициативы для стран Центральной Европы и Евразии Американской Ассоциации Юристов (ABA/CEELI) (с 1995 по 2000), и Марк Дитрих, член Нью-Йоркской ассоциации юристов и советник ABA/CEELI, разработали оригинальную концепцию и проект ИСР. Скотт Карлсон, директор Программ судебных реформ (2000-2003) осуществлял руководство в разработке окончательной версии ИСР. Дженнер Брис Эдельман, ассистент Программы, ABA/CEELI, и Джеймс Макконки, аспирант, ABA/CEELI, оказали содействие в проведении исследования и компиляции ИСР.

В течение процесса подготовки ИСР ABA/CEELI получила существенную помощь от двух консультативных групп экспертов. ABA/CEELI выражает благодарность членам Первого судейского консультативного совета ABA/CEELI, включая Тони Фиссер, Марселя Лемонда, Эрнста Маркела, Джозефа Надо, Мэри Ноэл Пепис и Лэрри Стоуна, являвшихся рецензентами первых версий данного индекса. Кроме того, ABA/CEELI хотела бы поблагодарить членов Второго судейского консультативного совета, завершивших работу над проектом, включая Люка Бирмана, Макарену Калабрез, Элизабет Дал, Элизабет Лэйси, Пола Магнусона, Николаса Мэнсфилда, Эми Шкрзекут-Торрес, Роя Т. Стаки, Роберта Аттера и Рассела Уиллера. И, наконец, ABA/CEELI также выражает благодарность экспертам, внесшим свой вклад в «Концепцию о независимости судебной системы», включая Джеймса Эппла, Дороти Бизли, Николаса Георгакополуса, Джорджа Катругалоса, Джиованни Лонго, Кеннета Лисика, Роя Шотланда, Терри Шупа, Патришу Уолд и Маркуса Зиммера.

Кыргызстан: общие сведения

Население Кыргызской Республики с территорией в 198000 км² составляет около 5 миллионов человек, большинство из которых являются этническими кыргызами. В то же время в республике представлены крупные национальные меньшинства этнических русских и узбеков. Страна состоит из 7 *областей* и 43 *районов*, а также города Бишкек, являющегося столицей.

Как и другие бывшие советские республики в Центральной Азии, Кыргызстан обрел независимость в определенной степени в результате дезинтеграции Советского Союза в 1991 году. До независимости Советский Союз предоставлял Кыргызстану экономическую поддержку, необходимую его гражданам для жизни, если не процветания. Тем не менее, в отличие от других новых независимых государств Центральной Азии, Кыргызстан не стал обращаться к бывшим советским чиновникам для управления новой страной. Вместо этого он избрал Аскара Акаева, бывшего физика и главу Кыргызской Академии Наук, в качестве своего первого Президента. Внешние наблюдатели возлагали большие надежды на то, что Кыргызстан окажет сопротивление существующему в остальном регионе курсу и будет быстро развиваться в либеральную демократию со свободным рынком. Эти надежды оправдались лишь частично. Хотя Кыргызстан и проводит более либеральную по сравнению с соседями экономическую политику, большинство международных наблюдателей полагают, что выборы, начиная с 1991 года, и что наиболее важно, в 2000 году, не были полностью свободными и справедливыми. Как более подробно рассматривается ниже, Президенту Акаеву, выигравшему третий срок в 2000 году, ставилось в вину использование судов для подавления свободы слова, притеснения кандидатов от оппозиции и укрепления своего политического положения. Более того, после террористических нападений, совершенных, как утверждает, радикальным Исламским Движением Узбекистана в 1999 и 2000 годах, правительство стало проводить более решительные действия против вызывающих подозрение исламских фундаменталистов в Ферганской долине, включающей в себя части территорий Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана. Эти действия дали почву для серьезной озабоченности ситуацией в области прав человека.

Кыргызстан также столкнулся с экономическими трудностями. Валовый внутренний продукт снизился на 0,5% в 2002 году, а среднегодовой доход составил 230 долларов США, тогда как прожиточный минимум был рассчитан в размере 366 долларов США в год. Согласно Государственному Департаменту США, 60% населения живет ниже уровня бедности. Хотя Кыргызстан и обладает отдельными важными природными ресурсами, включая большой доступ к пресной воде по сравнению с любым из его соседей, он не имеет резервов нефти и газа, способствующих стимулированию экономик Казахстана и некоторых других стран в регионе.

Юридический аспект

Кыргызстан принял свою первую постсоветскую Конституцию в 1993 году, поправки в которую с тех пор вносились неоднократно, при этом самые последние - в феврале 2003 года. Поправки от февраля 2003 года включают некоторые важные изменения, касающиеся структуры судебной системы, как описано ниже. Несмотря на то, что Конституция определяет форму правления как демократическую республику, на практике Президент Акаев и исполнительная ветвь власти доминируют на политической сцене над другими ветвями, в том числе и над судебной. «Фридом Хаус» в своих ежегодных обзорах «Страны в переходный период» постоянно ставит Кыргызстану низкие оценки в рейтинге демократии и законности.

История судебной системы

Правовая система Кыргызстана практически полностью базируется на традициях гражданского права царского и советского режимов. Безусловно, Советский Союз не имел представления о верховенстве закона в том смысле, в котором мы понимаем его сегодня: «Будучи авторитарным государством, экономика которого практически полностью являлась государственной и контролировалась государством, в СССР закон рассматривался как один из ряда инструментов управления, не являясь при этом доминирующим. Как политические решения, так и административное регулирование имели большую силу, чем закон, и даже нормативные акты зачастую носили произвольный характер под сильным влиянием личных отношений». (П. Соломон и Т. Фогльсонг, «Суды и переходный период в России – проблема судебной реформы», Вествью пресс, Боулдер-Сити, Со. 2000, стр. 4). Это означало, что хотя законы, предусматривающие основные права человека, возможно, были тщательно сформулированы, они либо не применялись, либо применялись выборочно. Независимость судебной системы была весьма ограниченной. Судьи зависели от местных партийных руководителей, а решения, носящие политическую окраску, диктовались партийными руководителями судам через систему, известную как «телефонное право». Следует отметить, что еще только 12 лет назад Кыргызстан даже не существовал как независимая страна и, в отличие от стран в переходный период в Центральной Европе, не имел предшествующего опыта демократии или верховенства закона. Соответственно, основа для установления независимой и эффективной судебной системы довольно слаба. К сожалению, судебная система Кыргызстана на протяжении своей молодой истории остается в значительной степени под контролем со стороны исполнительной ветви власти. Президент имеет неограниченные полномочия определять, как много судей должно быть в стране, куда они должны быть назначены и сколько они должны получать за свою работу. Он также может освободить их от занимаемой должности практически по своему усмотрению (такое право осуществлялось им довольно редко). По отдельным важным аспектам судебная система не претерпела каких-либо значительных изменений с советских времен. Использование «телефонного права», например, как сообщается, продолжает иметь место. Кроме того, прокуроры, в противовес судьям, удерживают право на выдачу ордеров на обыск и арест. В конечном счете существует убеждение о широком распространении коррупции.

Структура судов

В соответствии с конституционными поправками от февраля 2003 года, структура судебной системы Кыргызстана претерпевает некоторые фундаментальные изменения. Ко времени работы исследовательской группы в июне 2003 года, процесс реформы не был завершен в связи с ожидавшимся утверждением различных уполномочивающих законодательных актов. Законы, приводимые в настоящем докладе, если не указано иное, являлись действующими на время проведения оценки.

Ранее судебная система, насчитывавшая более 300 судей, функционировала в рамках трех весьма самостоятельных систем: Конституционный суд, суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

В **судах общей юрисдикции** рассматривалось большинство споров, включая уголовные дела и хозяйственные споры, в которых одной из сторон было физическое лицо, а также гражданские дела, такие как развод. **Арбитражные суды** рассматривали экономические споры между хозяйствующими субъектами, находящимися в государственной или частной собственности, а также между лицензированными предпринимателями. Эти суды существовали только на *областном* уровне, а конечные апелляционные жалобы рассматривались **Высшим Арбитражным судом**. Согласно конституционным поправкам от февраля 2003 года, арбитражные суды объединяются с судами общей юрисдикции, а члены Высшего Арбитражного суда формируют в структуре Верховного суда подразделение по рассмотрению экономических споров. Арбитражные суды не принимают больше дела к производству, но в то же время продолжают работу над разрешением незаконченных споров.

Существует три уровня судов общей юрисдикции: суды на районном и областном уровнях, и во главе Верховный суд, состоящий из 33 членов, включая бывших судей Высшего Арбитражного суда. Большинство дел в первой инстанции слушаются одним судьей, без присяжных либо народных заседателей. Изменения в Конституцию предусматривают возможность участия в судебном разбирательстве присяжных или народных заседателей. Однако остается неясным что, если вообще что-то, может произойти в этом отношении. Суды второй инстанции слушают дела в составе из трех судей. На уровне областных судов существуют отдельные уголовные и гражданские подразделения. На районном уровне формального разделения на подразделения не существует, однако на практике одни судьи специализируются на гражданских делах, а другие – на уголовных. До конституционных поправок от февраля 2003 года и согласно спорному решению Конституционного суда (способствовавшему, по сообщениям, высокому уровню неприязненных отношений между Конституционным и Верховным судами), дела, рассматриваемые Верховным судом, должны были слушаться полным его кворумом (правомочным составом). Ко времени посещения исследовательской группы, Верховный суд не функционировал в связи с ожидавшимся утверждением уполномочивающего законодательства, соответствующего новой Конституции. Тем не менее, ожидалось, что суд будет разделен на три самостоятельных подразделения по уголовным, гражданским и экономическим делам соответственно, и что апелляционные жалобы будут рассматриваться в каждом из этих подразделений составами из трех судей каждый. По новой системе в структуру суда будет также входить «президиум» из 9 судей, который будет рассматривать важные дела, имеющие отношение к таким вопросам как национальная безопасность или терроризм. И, наконец, будет создан пленум, состоящий из всех членов суда, который будет давать обязательные для нижестоящих судов руководящие разъяснения в целях гармонизации судебной практики. В то время как еще предстоит увидеть, как «новая» структура Верховного суда будет работать на практике, следует отметить, что данная перестройка весьма напоминает направление, в котором были структурированы высшие суды Советского Союза.

Суды общей юрисдикции получают организационное обеспечение и финансирование через Судебный департамент при Министерстве юстиции (Минюст). Судебный департамент был независимым учреждением (подотчетным, тем не менее, непосредственно Президенту) до 2001 года, когда он был передан в ведение Минюста. Примечательно, что судебная система не имеет в действительности каких-либо инструментов самоуправления. Хотя в 1994 году и был образован Совет судей (Указ Президента от 28 июля 1994 года №182а), он прекратил свое существование в связи с принятием в 2001 году Конституционного Закона о статусе судей. Съезд судей, на который приглашаются все судьи страны, проходит один раз в год, но не обладает сколько-нибудь реальными полномочиями. В то же время Верховный суд сам осуществляет свое организационное обеспечение и имеет собственную статью в национальном бюджете. Существует мнение о передаче Судебного департамента под управление Верховного суда. Несмотря на то, что это может способствовать структурной независимости судебной системы, в то же время есть риск еще большего усиления вертикальной власти Верховного суда, уже используемой им в отношении отдельных судей нижестоящих судов (рассматривается в Факторе 20). Поэтому здесь необходим взвешенный подход.

Конституционный суд сохранил свой независимый статус после конституционных поправок от февраля 2003 года, хотя, как описывается ниже, его юрисдикция и полномочия до некоторой степени претерпели изменения. Суд по-прежнему, главным образом, определяет конституционность законодательных и иных нормативных актов. Другие важные функции включают дачу заключений о правомерности выборов Президента и по вопросу об отстранении от должности Президента, а также членов Конституционного и Верховного судов. Суд имеет собственную статью в бюджете, сам осуществляет свое организационное обеспечение и состоит из 9 судей.

Также функционирует система военных судов, которая может рассматривать любые дела, если в них вовлечены военнослужащие. Всего в пяти гарнизонных судах, расположенных

по всей стране, и одном апелляционном суде республиканского уровня работают около 22 судей. Военным судам гарнизонов подсудны уголовные дела обо всех преступлениях, совершенных военнослужащими (в т.ч. военнообязанными во время прохождения ими сборов), лицами офицерского состава Службы национальной безопасности Кыргызской Республики, Национальной гвардии Кыргызской Республики, Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне Кыргызской Республики, Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Кыргызской Республики, Таможенной службы Кыргызской Республики. Военный суд также рассматривает дела гражданских лиц, проходящих по делу вместе с военнослужащими в качестве обвиняемых.

В заключение, закон позволяет отдельные споры разрешать советам сельских старейшин (суды аксакалов). Тем не менее, по сообщениям, обращения в такие советы поступают не часто. Так или иначе, настоящий доклад главным образом направлен на рассмотрение официальной правовой системы.

Условия, предъявляемые к судебной системе

Квалификация

Судьями Конституционного и Верховного судов должны быть граждане Кыргызстана в возрасте от 35 до 70 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Судьями местных судов могут быть граждане Кыргызстана в возрасте от 25 до 65 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет.

Назначение и срок пребывания в должности

До конституционных поправок от февраля 2003 года большая часть судей назначалась Президентом после прохождения процесса аттестации (описывается в Факторе 2); только судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов избирались Парламентом по представлению Президента. По измененной Конституции, судьи местных судов по-прежнему назначаются Президентом, но теперь на это требуется согласие Парламента.

Ранее судьи местных судов назначались на трехлетний срок и затем проходили повторный процесс аттестации. В случае успешного прохождения, они назначались на семилетний срок с правом на дальнейшие семилетние назначения (при условии прохождения дополнительных аттестаций). По новой системе, судьи назначаются на семилетний срок с возможностью последующего переназначения. В то же время в ожидании утверждения нового законодательства или издания указа Президента остается неясным, какого рода тестированию будут подлежать кандидаты в судьи и каким образом будет решаться вопрос о переназначении судей.

Судьи Конституционного и Верховного судов имеют десятилетний срок пребывания в должности. До поправок от февраля 2003 года, судьи Конституционного суда назначались сроком на 15 лет.

Обучение

Хотя все судьи и должны иметь высшее юридическое образование, для непосредственного вступления в должность судьям не требуется прохождения какого-либо дополнительного обучения. Кыргызстан учредил Учебный Центр Судей (УЦС), предлагающий отдельные курсы для действующих судей и прочего персонала судов, однако обязательность прохождения судьями обучения в УЦС нормативно не закреплена.

Исследовательская группа

Исследовательскую группу возглавлял Марк Дитрих, в прошлом представитель ABA/CEELI в Румынии и Директор ABA/CEELI в России. Сотрудники офисов ABA/CEELI в Бишкеке и Оше приняли участие в исследовании. ABA/CEELI выражает свою признательность тем многим судьям, юристам, преподавателям права и представителям донорских организаций, с кем группа имела встречи в ходе исследовательского процесса в июне 2003 года. Сотрудники ABA/CEELI в Вашингтоне и Алматы Майкл Майя, Эндрю Соломон, Джули Брум, Крис Крафчак, Кэтрин Лоффер, Рэйчел Глэхе и Брендон Блэкборн-Дуаер выступили в роли редакторов. База документов и законодательных актов и записи проведенных интервью хранятся в архивах ABA/CEELI.

Анализ индекса судебной реформы (ИСР) по Кыргызстану в 2003 году

Поскольку соотношения, выведенные в данной работе, могут дать представление об относительном положении определенных вопросов, ABA/CEELI хотела бы подчеркнуть, такое соотношение факторов представляет наибольшую ценность при его рассмотрении в сочетании с лежащим в его основе анализом; ABA/CEELI также рассматривает относительную значимость отдельных соотношений в качестве темы, служащей основанием для дальнейшего изучения. В этой связи, ABA/CEELI приветствует комментарии и информацию, которые позволят ей разрабатывать более точные или подробные характеристики при проведении оценок ИСР в будущем. ABA/CEELI рассматривает процесс оценки ИСР как часть непрерывной работы по отслеживанию и оценке деятельности в области реформы.

Таблица соотношения факторов

I. Качество, образование и разнообразие		
Фактор 1	Квалификация и подготовка судей	положительное
Фактор 2	Процесс отбора и назначения	нейтральное
Фактор 3	Повышение квалификации судей	нейтральное
Фактор 4	Представители различных меньшинств и лица женского пола	нейтральное
II. Судебные полномочия		
Фактор 5	Судебное рассмотрение законодательных актов	нейтральное
Фактор 6	Судебный надзор за административной практикой	нейтральное
Фактор 7	Судебные полномочия в отношении гражданских свобод	отрицательное
Фактор 8	Рассмотрение дел в апелляционном порядке	отрицательное
Фактор 9	Неуважение к судье/ Вызов в суд/ Обращение к исполнению	нейтральное
III. Финансовые ресурсы		
Фактор 10	Бюджетные ресурсы	отрицательное
Фактор 11	Достаточность заработной платы судей	отрицательное
Фактор 12	Судебные здания	отрицательное
Фактор 13	Судебная безопасность	отрицательное
IV. Структурные гарантии		
Фактор 14	Гарантированный срок назначения на должность	отрицательное
Фактор 15	Объективные критерии продвижения по службе	отрицательное
Фактор 16	Неприкосновенность судей при применении официальных действий	отрицательное
Фактор 17	Смещение с должности и дисциплинарные взыскания в отношении судей	отрицательное
Фактор 18	Распределение дел между судьями	отрицательное
Фактор 19	Ассоциации судей	отрицательное
V. Подотчетность и прозрачность		
Фактор 20	Судебные решения и злоупотребление влиянием	отрицательное
Фактор 21	Кодекс этики	отрицательное
Фактор 22	Процесс подачи жалоб на поведение судей	отрицательное
Фактор 23	Доступ общественности и средств массовой информации к судопроизводству	отрицательное
Фактор 24	Опубликование судебных решений	отрицательное
Фактор 25	Ведение судебной отчетности	отрицательное
VI. Эффективность		
Фактор 26	Вспомогательный персонал судов	положительное
Фактор 27	Судейские должности	нейтральное
Фактор 28	Системы регистрации, учета и отслеживания судебных дел	нейтральное
Фактор 29	Компьютеры и офисное оборудование	отрицательное
Фактор 30	Распространение и индексирование текущего законодательства	нейтральное

I. Качество, образование и разнообразие

Фактор 1: Квалификация и подготовка судей

Судьи имеют официальное высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности до исполнения судебных обязанностей, или они должны пройти соответствующие (бесплатные для судей) курсы по изучению основных вопросов материально-правового и процессуального законодательства, роли судьи в обществе и культурной чувствительности.

Заключение	Соотношение: положительное
<p>Судьи в Кыргызстане должны иметь официальное высшее юридическое образование и, в зависимости от уровня суда, где они работают, должны иметь стаж работы по юридической профессии от 5 до 10 лет. От кандидатов в судьи не требуется прохождения какого-либо дополнительного обучения перед назначением на должность.</p>	

Анализ/общие сведения:

Судьями Конституционного и Верховного судов должны быть граждане Кыргызстана не моложе 35 и не старше 70 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Конституция Кыргызской Республики, пункт 5 статьи 80 [далее «Конституция»]; см. также Закон «О Конституционном суде Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года, статья 5 [далее «Закон о Конституционном суде»]; Закон «О Верховном суде и местных судах общей юрисдикции» от 24 апреля 1999 года, статья 8 [далее «Закон об общей юрисдикции»]; Конституционный Закон «О статусе судей» от 30 марта 2001 года, статья 3 [далее «Конституционный Закон о статусе судей»].

Судьями местных судов могут быть граждане Кыргызстана не моложе 25 и не старше 65 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Конституция, пункт 6 статьи 80; см. также Закон об общей юрисдикции, статьи 36 и 41; Конституционный Закон о статусе судей, статья 4.

Кандидаты в судьи и новоизбранные судьи не проходят какое-либо дополнительное обучение или подготовку перед вступлением в должность. В этой связи, Кыргызстан мог бы рассмотреть возможность разработки обучающих курсов по развитию судейских навыков, которые бы преподавались для всех новоиспеченных судей в Учебном Центре Судей (описывается в Факторе 3).

Одной из серьезных тем, вызывающих беспокойство в отношении обучения и образования судей, является резкое увеличение числа юридических факультетов в Кыргызстане. Ко времени развала Советского Союза в 1991 году, в Кыргызстане существовал только один юридический факультет, который выпускал около 90 студентов в год. Ныне же в стране существует порядка 50 юридических факультетов, где предположительно проходят обучение 22 тысячи студентов-юристов. Некоторые из респондентов выразили озабоченность качеством образования, предоставляемого во многих из этих юридических факультетов. Очевидно, что Кыргызстану необходимо улучшить работу в сфере аккредитации или же санкционирования таких факультетов для обеспечения предоставления соответствующего юридического образования тем, кто хочет работать в судебной системе (или по юридической профессии в более широком смысле).

Фактор 2: Процесс отбора и назначения

Назначение на должность судьи производится на основе объективных критериев, таких как прохождение экзамена, успеваемость в высшем юридическом заведении, другие курсы обучения, опыт, профессионализм и репутация среди коллег. Учитывая возможное привнесение политических мотивов, система в целом должна стимулировать отбор независимых и беспристрастных судей.

Заключение	Соотношение: нейтральное
<p>Назначение судей местных судов, прежде осуществляемое Президентом на основании «аттестационного» процесса, было непрозрачным и необъективным. Большинство наблюдателей полагало, что многие кандидаты были назначены не исходя из их способностей и репутации, а, скорее всего, через коррупцию и связи. Новый процесс, который будет предусматривать сначала прохождение кандидатами некой формы экзамена, а затем представление Президентом и дачу согласия Парламентом, находится в настоящее время на стадии разработки. Члены Верховного и Конституционного судов представляются Президентом и избираются Парламентом. От них не требуется прохождения какой-либо формы экзамена, и их кандидатуры, по сообщениям, диктуются политическими соображениями.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Судьи Конституционного и Верховного судов представляются Президентом и избираются Парламентом. Конституция, статья 46; см. также Закон о Конституционном суде, статья 5; Закон об общей юрисдикции, статья 8. Парламентский комитет, в обязанности которого входит рассмотрение кандидатов, состоит из 5 человек, которые просматривают и проводят проверку биографических данных. Несмотря на то, что большинство кандидатов были утверждены Парламентом, отдельные предложенные Президентом кандидатуры были отклонены. С февраля 2003 года, например, Парламент отклонил две кандидатуры на должности судей Верховного суда. Тем не менее, политические соображения несомненно играют важную роль в достижении руководящих должностей в судебной системе.

Метод назначения судей нижестоящих судов меняется согласно конституционным поправкам 2003 года.

Ранее Президент назначал всех судей местных судов без какого-либо участия Парламента. Судьи обращались с заявлением в Судебный департамент, который рассматривал степень их квалификации и затем направлял их личные дела в Аттестационную комиссию. В состав комиссии входило от 7 до 11 назначенных Президентом членов: старшие судьи, представители Министерства юстиции (Минюст), Судебного департамента, Парламента, а также прокуроры. Далее Аттестационная комиссия информировала кандидата, допущен ли он/она для участия в экзамене на должность судьи. Экзамены проводились по принципу *ad hoc*, в зависимости от числа вакантных мест. За три месяца до назначенной даты экзамена кандидаты получали подборку из приблизительно 500 вопросов и ответов по различным вопросам материального и процессуального права, разработанных Юридическим отделом Администрации Президента на основе предоставленных судьями предложений. В ходе экзамена Аттестационная комиссия задавала определенные вопросы, и, в соответствии с тайным голосованием Аттестационной комиссии, кандидат считался либо сдавшим, либо провалившим экзамен. Экзамен не имел оценочной шкалы и полностью проводился в устном порядке. Никаких объяснений по поводу того, почему одни кандидаты проходили, а другие нет, комиссия не предоставляла. К тому же отсутствовала процедура обжалования решений Аттестационной комиссии. Судьи, успешно сдавшие экзамен, затем

рекомендовались к назначению Президентом и получали полномочия на трехлетний срок. По истечении трех лет они должны были пройти еще один аттестационный процесс, и (в случае его успешного прохождения) получали затем назначение сроком на 7 лет. Для переназначения и назначения в вышестоящие суды судьям снова необходимо пройти через процесс аттестации. Примечательно, что вышеописанный процесс не установлен в законе, а только регулируется указами и положениями. См. Закон об общей юрисдикции, статьи 36 и 41 («Процедура, сроки и условия представления кандидатур на должность судей районного (городского) и [и областного] судов определяются Президентом Кыргызской Республики»).

Этот прежний метод назначения судей подвергался критике, поскольку предоставлял весьма большую власть и свободу действий Президенту, а также в связи с тем, что аттестационный процесс был не прозрачен и не объективен. Со слов опрошенных в ходе исследования бывших судей и должностных лиц, у тех людей, кто во всем остальном был компетентен, но потерял «доверие» Президента, возможность получить назначение была крайне мала. Кроме того, отмечалось распространение коррупции на сам процесс назначения, когда многие кандидаты по существу покупали свою судейскую должность.

Согласно конституционным поправкам от февраля 2003 года, судьи местных судов будут по-прежнему назначаться Президентом, но уже с согласия Парламента. Конституция, пункты 5 и 6 статьи 80. Утвержденные судьи будут назначены на семилетние сроки, и, вероятно, будут иметь возможность быть назначенными на новый срок, хотя этот вопрос умалчивается в Конституции. Ко времени посещения исследовательской группы еще отсутствовала ясность в отношении процесса, предшествующего рассмотрению кандидатур Президентом и Парламентом. Однако Юридический отдел Администрации Президента проинформировал группу, что указом Президента в рамках каждого областного суда будет учреждена Квалификационная коллегия, которая будет рассматривать кандидатуры и разработает методологию отбора кандидатов для назначения в пределах данной области. Создается впечатление, что такая методология будет весьма походить на прежний аттестационный процесс со сдачей кандидатами устного экзамена. В обязанности Квалификационной коллегии будет также входить рассмотрение жалоб по вопросам судейской этики. При Верховном суде также будет учреждена Квалификационная коллегия.

Несмотря на то, что новый процесс, теоретически, следует считать более усовершенствованным, поскольку участие Парламента будет способствовать прозрачности и действовать в качестве противовеса власти Президента, некоторые судьи выразили обеспокоенность, что это будет означать только то, что судьи будут теперь зависимы от еще одного органа, что взятки будут ныне даваться членам Парламента или что парламентарии будут более благосклонны к тем судьям, которые в свою очередь уже оказывали им поддержку (очевидно, что члены Парламента часто выступают в качестве одной из сторон в суде). Нам еще предстоит увидеть, как все это будет работать на практике. Однако, совершенно ясно, что процесс отбора кандидатов в судьи должен быть пересмотрен. Во-первых, методология должна быть закреплена в законе, а не предусматриваться указом Президента или положениями, которые могут быть без труда изменены. Во-вторых, тестирование должно быть письменным, оценки должны выставляться скрытно, и экзамены должны проводиться ежегодно (а не по принципу *ad hoc*). В-третьих, те, кто успешно прошел экзамен, должны быть занесены в официальный список (реестр) согласно полученным ими оценкам, при этом тем, у кого оценки выше, должен отдаваться приоритет при назначении на должность. В-четвертых, комиссии, ответственные за отбор судей, должны также включать представителей адвокатуры и гражданского общества. Такие шаги не потребовали бы больших затрат и могли бы содействовать повышению прозрачности и общественного доверия к процессу назначения.

Фактор 3: Повышение квалификации судей

Судьи регулярно и бесплатно проходят профессионально разработанные курсы повышения квалификации в области права, темы которых обычно определяются самими судьями; на курсах судьи также информируются об изменениях в законодательстве и разработке новых законов.

Заключение

Соотношение: нейтральное

Хотя Кыргызстан и создал Учебный Центр Судей (УЦС), который предлагает обучающие программы для судей по тематике, определяемой, как правило, самими судьями, посещение УЦС не является обязательным. Правительство оказывает УЦС лишь минимальную финансовую поддержку. Качество предлагаемых УЦС программ в целом не вызывает нареканий, однако в последние годы УЦС стал предлагать обучающие программы в меньшем количестве. Отсутствие стабильной финансовой поддержки со стороны Правительства ставит под угрозу устойчивость УЦС.

Анализ/Общие сведения:

Учебный Центр Судей (УЦС) Кыргызстана был учрежден Ассоциацией Судей Кыргызской Республики (АСКР) и Судебным департаментом в феврале 1998 года. В его обязанности входит обучение судей, секретарей и остального персонала судебной системы. Он не предоставляет обучение судьям, только что назначенным на должность и еще фактически не вступившим в свои полномочия, а обучает только действующих судей. Обычно программы обучения преподаются местными специалистами в сфере разработки законопроектов, научными сотрудниками, практиками и старшими судьями. Для освещения отдельных относительно новых для страны вопросов, таких как банкротство, приглашаются зарубежные эксперты. По каждой программе разрабатываются учебные руководства. Для определения качества обучения используются оценочные формы, при этом преподаватели, получающие низкие оценки, снова не приглашаются. Однако для выявления степени освоения самими судьями предоставляемых материалов тестирования не проводятся.

Темы определяются на основе опроса судей, проводимого по завершении обучающих сессий, а также отзывов старших судей и статистических данных, предоставляемых Судебным департаментом. Учебный план разрабатывается Консультативным советом УЦС (состоящим из 9 членов-судей всех уровней) на каждые 6 месяцев и утверждается Председателем Верховного суда. Темами, вызывающими интерес в настоящее время, являются банкротство, «моральный ущерб», наследственное право, все сферы экономического и коммерческого права, а также международное право, в частности международные стандарты, такие как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП).

В целом отмечается высокое качество предлагаемых центром программ. К сожалению, УЦС не получает достаточной поддержки со стороны государства. Центр имеет небольшое, но расположенное в центре города здание (помещение), предоставленное государством. За счет ассигнований из национального бюджета, производимых через Судебный департамент, также покрываются расходы на электричество, ремонт здания и заработную плату 7 штатным сотрудникам. Бюджет УЦС был урезан с 1680200 сомов (около 38605 долларов США) в 2001 году до 1367200 сомов (около 31414 долларов) в 2002 году. Эти суммы включали в себя лишь крайне незначительное финансирование для программ, обеспечение которых, следовательно, главным образом зависит от донорской поддержки. В первые годы существования УЦС такое донорское финансирование охотно предоставлялось такими организациями как USAID (ЮСАИД), поддерживавшее обучение по вопросам коммерческого права, и UNHCR (УВКБ ООН), обеспечивавший обучение по вопросам миграции и беженцев. Тем не менее, международная поддержка сокращается, и многие судьи, услуги которых достаточно хорошо оплачивались международными

группами, не желают преподавать за меньшие гонорары, которые УЦС может самостоятельно предложить. УЦС в настоящее время проводит приблизительно одну обучающую программу в месяц для 20-40 судей. В предыдущие годы УЦС мог проводить по крайней мере вдвое больше таких программ. Посещение судьями УЦС не является обязательным.

В силу отсутствия сильной государственной или международной донорской поддержки, УЦС видится почти безжизненной организацией. В то же время исполнительный директор представляется квалифицированным и компетентным специалистом, и очевидно, что судьям необходимо обучение, которое УЦС может проводить. Однако кажется, что у донорского сообщества нет желания предоставлять дальнейшую существенную поддержку при отсутствии соответствующего обязательства со стороны Правительства, не проявлявшего достаточную заботу. Необходимо поощрять Правительство к обеспечению более существенной поддержки с более официальной ежегодной программой обучения. Если этого не произойдет, есть большая вероятность того, что существование УЦС скоро станет практически неуместным, несмотря на очевидную необходимость в обучении, которое УЦС может предоставлять.

Фактор 4: Представители различных меньшинств и лица женского пола

Этнические и религиозные меньшинства, а также лица обоих полов представлены среди кандидатов и в судебной системе в целом.

Заклучение	Соотношение: нейтральное
<p>Женщины широко представлены в судебной системе Кыргызстана, в том числе и на высшем уровне, однако, как правило, они работают лишь по гражданским делам. Крайне слабое представительство в рядах судей имеют такие этнические меньшинства, как русские и узбеки.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Женщины широко представлены в судебной системе, в том числе и на высшем уровне (Председатели Конституционного суда и Верховного суда являются женщинами). Согласно полученным АВА/СЕЕЛІ статистическим данным, примерно одну треть часть всех судей Кыргызстана составляют женщины. Тем не менее, следует отметить, что большинству судей женского пола поручено работать с гражданскими делами. Некоторые опрошенные судьи мужского пола и прокуроры заявили, что женщинам не следует рассматривать насильственные, уголовные дела. В одном суде города Бишкек, например, из 11 судей 7 были женщины. В число 4 судей мужского пола входил председатель суда, а также 3 судей, рассматривавших уголовные дела, тогда как все женщины работали по гражданским делам. Также было отмечено, что сравнительно немного женщин работает в качестве прокуроров и следователей (по подсчетам представителей прокуратуры, из 600 прокуроров и 70 следователей прокуратуры только 30 процентов составляют женщины). Совершенно очевидно, что определенная гендерная дискриминация сохраняется в сознании тех, кто работает в правовой системе Кыргызстана.

Более проблематична картина в отношении представительства этнических меньшинств. Согласно статистическим данным, приводимым в «Докладе о правах человека» Государственного Департамента США от марта 2003 года, этнический анализ состава населения выглядит следующим образом: кыргызы - 66,3%, узбеки - 14%, русские - 11,2%, дунгане - 1,1% (этнические китайские мусульмане) и уйгуры - 1%. Оставшиеся 6,4%

населения приходится на другие этнические группы, включая татар и немцев. Согласно изученным ABA/CEELI статистическим данным, тем не менее, кыргызы составляют 92% всех судей. Среди судей только 2 узбеков и 13 русских. Кыргызстану необходимо улучшить процесс интеграции представителей этнических меньшинств в судебную систему.

II. Судебные полномочия

Фактор 5: Судебное рассмотрение законодательных актов

Судебный орган уполномочен выносить окончательные решения о конституционности законов и подзаконных актов, которые подлежат обязательному исполнению.

Заключение	Соотношение: нейтральное
<p>Конституционный суд уполномочен выносить окончательные решения о конституционности законов и подзаконных актов, и такие решения, по сообщениям, приводятся к исполнению. Тем не менее, Конституционный суд не часто осуществлял свои полномочия, в последнее время рассматривая около 10 дел в год.</p>	

Анализ/Общие сведения:

В полномочия Конституционного суда, состоящего из Председателя, заместителя Председателя и еще семи судей, входит определение конституционности законодательства и иных нормативных правовых актов, разрешение споров, связанных с применением и толкованием Конституции, и решение вопроса о конституционности деятельности политических партий, неправительственных организаций и религиозных групп. Также он может давать заключения по вопросу о предложенных в Конституцию изменениях. Кроме того, он может давать заключения о правомерности президентских выборов и по вопросу об отрешении от должности Президента и судей Конституционного и Верховного судов. Он также дает свое согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности. Действие законов и иных актов, установленных неконституционными, отменяется принятым судебным решением. Конституция, статья 82; Закон о Конституционном суде, статья 13.

Конституционный суд не был чрезвычайно активен, разрешая лишь около 10 дел в год. В то же время он вынес несколько спорных решений. По возможно самому значимому политическому делу, он вынес решение, что Президент мог выдвигаться на третий срок, несмотря на закрепленное в Конституции ограничение в два срока, на основании того, что Конституция была принята в течение первого срока пребывания Президента в должности. (Решение Конституционного суда от 13 июля 1998 года). Многие наблюдатели приводят данное дело в качестве показателя отсутствия независимости у суда. Суд также вынес решения по ряду дел, которые некоторые рассматривают как ограничение эффективности и независимости Верховного и Высшего Арбитражного судов. (Решения Конституционного суда от 27 апреля 2000 года, 6 декабря 2000 года, 17 апреля 2001 года и 12 февраля 2002 года). Наконец, суд отказал в разрешении приведения в исполнение решения частного третейского арбитражного суда по вопросу о праве собственности на отель в связи с тем, что Конституция не предусматривала деятельность частного третейского арбитража в Кыргызстане (ныне предусматривает). (Решение Конституционного суда от 5 декабря 1997 года). Опять таки, многие наблюдатели полагают, что данное решение было вынесено для защиты определенных существенных местных финансовых интересов. С другой стороны, Конституционный суд указал на принятые им решения по ограничению полномочий прокуратуры, включая запрет на участие прокуратуры в гражданском судопроизводстве, где нет прямой заинтересованности государства. (Решение Конституционного суда от 15

мая 1996 года). Суд также выносит решения по делам, которые, по его утверждению, были против интересов государства и местной исполнительной власти. Наконец, отмечается, что решения суда исполняются.

По сообщениям из многочисленных источников, новые конституционные поправки лишают Конституционный суд права рассматривать непосредственные обращения граждан относительно конституционности действий государства и судебных органов. Тем не менее, граждане по-прежнему будут иметь возможность оспаривать конституционность законов и указов. Председатель суда выразила озабоченность такой ситуацией, приводя в утверждение, что более 80% всех решений суда основывались на обращениях граждан. Интересно, что отдельные адвокаты выражали недовольство тем, что частным гражданам было очень сложно подать заявления в Конституционный суд, политика которого была направлена против принятия решений в пользу частных граждан. Учитывая небольшое количество рассматриваемых судом дел, данное утверждение вызывает определенный резонанс. Другая поправка Конституции гласит, что Парламент обладает правом осуществлять «официальное толкование Конституции и принятых им законов». Конституция ст. 58(1)-3. Данная норма может войти в конфликт с положением Конституции, которое говорит, что Конституционный суд принимает решения, «связанные с действием, применением и толкованием» Конституции. Статья 82(2). В то время как еще предстоит увидеть воздействие данной поправки, очевидно, что суд не представлял собой чрезвычайно активную организацию, и его действенность может подлежать дальнейшему снижению согласно новой Конституции (и исполнительному законодательству).

Фактор 6: Судебный надзор за административной практикой

Судебная власть наделена полномочиями пересмотра административных актов; она имеет право обязать правительство предпринимать действия, обусловленные правовыми нормами.

Заключение	Соотношение: нейтральное
<p>Хотя Кыргызстан еще не принял современные административный и административно-процессуальный кодексы, существует механизм оспаривания административных актов и принуждения правительства предпринимать действия, обусловленные правовой обязанностью к таким действиям. Не имеется ни статистических данных, ни фактических подтверждений, указывающих на эффективность данного механизма, как часто он применяется, и как часто суды выносят решения не в пользу государства с участием последнего в судебном разбирательстве.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Кыргызстан еще не принял полные, современные административный и административно-процессуальный кодексы, и большинство респондентов по-прежнему понимают под термином «административное право», ссылаясь на право «административных правонарушений» советских времен, мелкие правонарушения наподобие проступков, за совершение которых налагается штраф. Тем не менее, гражданский процессуальный кодекс предусматривает процесс подачи иска против государственных органов и принуждения их к принятию соответствующих действий под названием «Производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц», Гражданско-процессуальный кодекс глава 27.

Относительно эффективности и исполнения данного законодательства исследовательская группа получила противоречивые сообщения. По информации отдельных адвокатов, такие

положения регулярно применяются и приводятся в исполнение, а государственные учреждения, как правило, соблюдают вытекающие предписания суда. Другие говорят, что судьи обычно поддерживают государственные учреждения. В отсутствии очевидной тенденции или соответствующих статистических данных, исследовательской группе весьма сложно прийти к определенному заключению по данному фактору.

Фактор 7: Судебные полномочия в отношении гражданских свобод

Судебная власть наделена исключительным полномочием вынесения окончательных решений по делам о гражданских правах и свободах.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>Прокурор, а не судья, по-прежнему выдает санкции на арест и ордера на обыск в Кыргызстане. Хотя решение о задержании или аресте может быть обжаловано в суде, судьи, по сообщениям, не желают менять решения прокурора в таких случаях.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Как в советскую эпоху и вопреки международным нормам, в Кыргызстане прокурор, а не судья, решает, кто может быть задержан или арестован. Более того, согласно Уголовно-процессуальному кодексу, правоохранительные органы могут задержать подозреваемого на 72 часа – трехсуточный период, в течение которого, как сообщается, добывается большая часть признательных показаний или взяток – прежде чем отпустить или предъявить обвинение в совершении преступления. Уголовно-процессуальный кодекс, статья 39. Статья 16 Конституции предусматривает, что «Задержание, арест и заключение под стражу может быть обжаловано в судебном порядке», однако сообщается, что судьи крайне редко изменяют санкции прокуроров в таких случаях (по этому поводу не удалось получить каких-либо статистических данных). См. также Уголовно-процессуальный кодекс, статья 132. После предъявления обвинения обвиняемый может находиться под стражей до двух месяцев в ожидании судебного процесса, хотя этот срок может быть продлен вплоть до одного года. Уголовно-процессуальный кодекс, статья 111.

Опять же, прокурор, а не судья, выдает санкцию на прослушивание телефонных переговоров, обыск жилых помещений, перехват почтовых отправлений и другие подобные действия, причем он может санкционировать такие действия по телефону. Там же, глава 23.

Также следует отметить, что гражданское лицо может быть привлечено к участию в судебном разбирательстве в военном суде, если один из обвиняемых по данному делу является военнослужащим. Правила проведения судебного процесса в военных судах, как сообщается, весьма схожи с правилами, установленными для судов общей юрисдикции. Представляется проблематичным, что дела, связанные с жестокими действиями сотрудников милиции, рассматриваются в военных судах.

Традиционные суды аксакалов могут рассматривать переданные по соглашению сторон дела, связанные с мелкими уголовными правонарушениями, а также имущественными и семейными спорами. Конституция, пункт 3, статьи 92. По сообщениям, обращения в суды аксакалов поступают крайне редко.

Фактор 8: Рассмотрение дел в апелляционном порядке

Судебные решения могут быть отменены только путем их обжалования.

Заключение

Соотношение: отрицательное

Хотя судебные решения могут быть отменены только путем их обжалования, тем не менее, прокуроры могут особым образом обжаловать (подать представление в порядке надзора) приговоры, вступившие в законную силу. Такие представления в порядке надзора часто используются с целью определения более сурового наказания для осужденного, при этом подвергая сомнению концепцию окончательности судебных решений.

Анализ/Общие сведения:

Конституция предусматривает, что «Отмена, изменение или приостановление судебного акта могут быть осуществлены только судом в установленном законом порядке». Конституция, пункт 4 статьи 85.

Исследовательская группа не обнаружила каких-либо сообщений относительно внесудебного пересмотра решений, однако два вопроса вызывают обеспокоенность.

Первое, Верховный суд может либо изменить и вынести окончательное решение, оставить решение в силе, либо вернуть дело в нижестоящие суды для дальнейшего рассмотрения. По сообщениям, суд часто выбирает последний из этих вариантов, что означает, что дела часто циркулируют между Верховным судом и нижестоящими судами без какого-либо окончательного разрешения.

Второе, даже после того как дело полностью разрешено и закрыто, высокопоставленный прокурор может обжаловать (подать представление в порядке надзора) в вышестоящий суд или непосредственно в Верховный суд. Это является еще одним пережитком советской эпохи и обычно происходит, когда высокопоставленный прокурор считает, что его подчиненный не добился достаточно сурового наказания для осужденного. Данное обстоятельство не только производит обескураживающий эффект на судей, рассматривавших дело, но также вызывает обеспокоенность по поводу окончательности судебных решений. Такие представления могут быть поданы в течение одного года по вступлении решения суда в законную силу. Уголовно-процессуальный кодекс, статьи 375 и 376. Как сообщается, Верховный суд практически неизменно удовлетворяет просьбу прокурора о пересмотре дела в порядке надзора. Один из членов Верховного суда подсчитал, что суд удовлетворяет представления в порядке надзора приблизительно в 90% случаев, поскольку «прокуроры осуществляют свою деятельность в соответствии с законом». Если это на самом деле так, процесс подачи представления в порядке надзора дает прокурору особое преимущество и посягает на окончательность судебных решений. В то время как в целях исправления судебных ошибок необходимо сохранить отдельные процессуальные средства для пересмотра дел, по которым решения вступили в законную силу (например, обнаружение оправдательных доказательств), Кыргызстану следует отказаться от такой особой формы обжалования прокурорами разрешенных дел. Вместо этого, необходимо более внимательно отслеживать работу нижестоящих прокуроров, а не оставлять граждан с перспективой возобновления против них дела почти полностью по усмотрению прокуратуры.

Фактор 9: Неуважение к судье/вызов в суд/обращение к исполнению

Судьи наделены соответствующими полномочиями вызова в суд, наказания лиц, обвиняемых в неуважении к судье, и/или приведения в исполнение судебных решений, которые соблюдаются и поддерживаются другими ветвями власти.

Судьи наделены определенными полномочиями вызова в суд и наказания лиц за неуважение к судье, однако неясно, до какой степени эти полномочия соблюдаются и применяются. Приведение в исполнение судебных решений представляет собой проблему, учитывая, что лишь меньше половины направленных в орган принудительного исполнения решений по гражданским делам было фактически приведено в исполнение.

Анализ/Общие сведения:

Конституция предусматривает, что решения судов обязательны «для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики». Кроме того, «Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность». Конституция, пункты 1 и 2 статьи 86; *см. также* Закон о Конституционном суде, статья 14; Конституционный Закон о статусе судей, статья 1.

Судебные исполнители, работающие на Судебный департамент, отвечают за приведение в исполнение решений по гражданским делам. В 7 областных судах и Бишкекском городском суде работают 169 судебных исполнителей. Некоторые респонденты полагают, что в сфере исполнения решений существуют серьезные проблемы в связи с тем, что должники могут с легкостью перемещать и прятать свое имущество или же дать взятку судебным исполнителям. Один человек, курирующий программу адвокатской деятельности в стране, сообщил, что его юристам ни разу не удалось истребовать денежные средства в соответствии с вынесенными судебными решениями. В отношении одного истца, пытавшегося истребовать 1 миллион сомов с влиятельного ответчика, в свою очередь государство возбудило дело о вмешательстве в государственные интересы. Государство отказалось от предъявленных обвинений, когда лицо согласилось не продолжать настаивать на исполнении его требований. Статистические данные, предоставленные Судебным департаментом, указывают на наличие здесь серьезной проблемы. В 2002 году судебным исполнителям было направлено 84362 запроса на приведение в исполнение судебных решений по гражданским делам, из которых только 36128 – менее половины – были в действительности приведены в исполнение. По мнению других лиц, судебные исполнители достаточно хорошо выполняют свои обязанности в данных тяжелых условиях. Было отмечено низкое материальное обеспечение судебных исполнителей, их слабая техническая оснащенность и общие неудовлетворительные условия работы.

В заключение следует отметить, что новый закон об исполнении судебных решений находился в процессе разработки во время посещения исследовательской группы. Согласно старому закону, судебные исполнители могли удерживать 5% от истребованной суммы. По действующему закону, эта сумма ограничена 2000 сомами (менее 50 долларов США), что, по сообщениям, способствует распространению коррупции среди судебных исполнителей. Остается неясным, какого подхода будет придерживаться новое законодательство.

Исследовательской группе поступали противоречивые сообщения относительно использования полномочий вызова в суд и наказания лиц за неуважение к судье. По информации отдельных судей, адвокаты и свидетели часто не приходят на судебные разбирательства, и в ответ судьи мало что могут предпринять, за исключением направления уведомления в милицию, которая, как правило, не реагирует. По словам других, что-то наподобие заочного решения суда может быть применено в отношении сторон в гражданском процессе, которые не присутствовали на двух судебных разбирательствах подряд, что служит эффективным инструментом для дальнейшего движения дела. Гражданский процессуальный кодекс, глава 23. Судьи также не выразили

какого-либо недовольства касательно плохого поведения адвокатов, поскольку судья имеет возможность письменно обратиться в Министерство юстиции и рекомендовать отозвать или приостановить действие лицензии адвоката, в случае если последний не соблюдает правил профессионального поведения в суде.

III. Финансовые ресурсы

Фактор 10: Бюджетные ресурсы

Судебная система может в значительной степени влиять на размер средств, выделяемых ей законодательной и/или исполнительной ветвями власти, и, при выделении средств в судебную систему, она может сама контролировать свой бюджет и расходование средств.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>У судебной системы имеется крайне мало возможностей влиять на размер выделяемых ей средств. Несмотря на то, что объем финансирования увеличивается с каждым годом, он остается недостаточным для улучшения отправления правосудия и ограничивается такими базовыми статьями как заработная плата и капитальный ремонт зданий. Бюджетом управляет Судебный департамент при Министерстве юстиции, при этом судьи имеют лишь незначительное влияние на то, как средства в конечном счете расходуются.</p>	

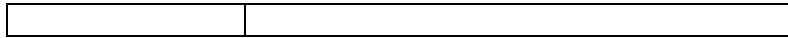
Анализ/Общие сведения:

Конституция устанавливает, что «Государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. Финансирование судов производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия...». Конституция, статья 84; см. также Закон об общей юрисдикции, статья 13 («Финансирование Верховного суда... производится, как правило, из средств республиканского бюджета отдельной строкой и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с Конституцией...») и статья 58.

Объем финансирования, выделяемого для судебной системы (исключая высшие суды и включая местные суды, областные суды, Судебный департамент и Учебный центр судей), в соответствии с предоставленными Судебным департаментом статистическими данными, увеличивался каждый год в течение последних трех лет:

**Бюджетное финансирование судебной системы
(в тысячах сом)**

Год	Объем финансирования Кыргызские сомы/ (Доллары США)
2000	55068,8/(~\$1265309)
2001	72007,2/(~\$1654501)
2002	84774,8/(~\$1947860)



Несмотря на тенденцию к увеличению, финансирование судебной системы в Кыргызстане остается недостаточным. Как рассматривается ниже, заработная плата судей находится на низком уровне, на обеспечение безопасности судей выделяются лишь небольшие средства, а большинство зданий судов находится в плачевном состоянии. Кроме того, также сообщалось, что не все выделенное для судебной системы финансирование было в действительности обеспечено, однако реальные цифры не были предоставлены. Выделяемое финансирование управляется Судебным департаментом, который, будучи в структуре Министерства юстиции, входит в исполнительную ветвь власти. Судьи, соответственно, имеют лишь незначительный контроль над тем, как расходуются средства.

Другим вызывающим беспокойство вопросом является то, что судебная система удерживает у себя лишь крайне малую часть от получаемых доходов в виде платы за предоставляемые услуги и взимания штрафов. Судьи в Оше сообщили, что в 1999 году для системы местных судов предполагалось удержание 50% от платы за предоставляемые услуги, чего в конечном счете так и не произошло, и теперь все такие средства направляются напрямую в Министерство финансов. Это было подтверждено Судебным департаментом, за исключением того, что 10% от собранных судебными исполнителями сумм остаются в судебной системе. Из этой доли 50% идет на финансирование Верховного суда, а 50% - на финансирование местных судов.

Судьи вносят крайне малый вклад в разработку бюджета для судебной системы в Кыргызстане. Бюджет разрабатывается сверху вниз в ходе консультаций между Министерством финансов и Судебным департаментом с участием Председателя Верховного суда и Министерства юстиции. На уровне судов отсутствует какой-либо менеджер либо советник, который помогал бы председателю суда, и обязанности которого ограничивались бы осуществлением специальных запросов на проведение ремонта и реагированием на другие непредвиденные случаи. Местные власти также время от времени обеспечивают местные суды оборудованием, мебелью, транспортом и жильем. Оценивая по достоинству такую помощь, в то же время это вызывает тревогу относительно судебной независимости, поскольку местные власти могут выступать в качестве одной из сторон в судебных разбирательствах, или, как сообщается, могут влиять, таким образом, на судей при разрешении местных споров.

Фактор 11: Достаточность заработной платы судей

Зарботная плата судей обычно достаточна для привлечения и дальнейшей работы квалифицированных судей и позволяет им материально поддерживать свои семьи и жить достаточно обеспеченно без необходимости поиска других источников дохода.

Заклучение	Соотношение: отрицательное
<p>Труд большинства судей оплачивается выше, нежели труд прокуроров и некоторых других категорий государственных служащих, однако размер заработной платы судей все еще считается недостаточным для поддержания семьи и проживания в приемлемо надежной обстановке, по крайней мере в условиях города. Кроме того, относительно низкий уровень заработной платы судей представляется одной из причин коррупции в судебной системе Кыргызстана.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Конституция предусматривает, что «Судья обеспечивается соответственно его социальными, материальными и иными гарантиями его независимости». Конституция, пункт 4 статьи 80. Тем не менее, определение размера заработной платы судей в действительности входит в компетенцию Президента: «Условия оплаты труда и размеры должностных окладов, иные выплаты и надбавки судьям устанавливаются Президентом Кыргызской Республики». Конституционный Закон о статусе судей, статья 14.

В условиях нынешнего состояния экономики Кыргызстана, заработная плата судей не считается слишком низкой. Согласно «Фридом Хаус», средняя национальная ежемесячная заработная плата составляет около 30 долларов США. Судьи *районного* уровня получают около 160 долларов в месяц, тогда как судьи *областного* уровня – порядка 190 долларов в месяц. Данные размеры заработной платы превосходят оплату труда сотрудников милиции и прокуроров (причем некоторые прокуроры переходят на работу в судебную систему), однако меньше, чем у старших должностных лиц, а также некоторых юристов, занимающихся частной практикой. По словам Председателя Верховного суда, она получает около 500 долларов США в месяц.

Судьи нижестоящих судов выразили недовольство недостаточным размером их заработной платы. И на самом деле трудно представить, что судья в Бишкеке может оплачивать аренду жилья и поддерживать семью на сумму меньше, чем 160 долларов США в месяц. Также бытует мнение, что такие низкие заработные платы способствуют коррупции. Хотя Президент в течение прошлого года дважды издавал указ о повышении заработной платы судей, последние так и не получили обещанных надбавок. К тому же, заработная плата не всегда выдается вовремя.

Фактор 12: Судебные здания

Судебные здания имеют удобное месторасположение и легко находимы, в них предусматривается обстановка, удовлетворяющая требованиям отправления правосудия с наличием соответствующей инфраструктуры.

Заключение	Соотношение: отрицательное
Здания большинства судов имеют удобное месторасположение, однако в них отсутствует соответствующая обстановка, удовлетворяющая требованиям отправления правосудия.	

Анализ/Общие сведения:

Здания большинства судов, как представляется, имеют удобное месторасположение и легко находимы. Однако очевидно, что условия работы не соответствуют необходимым стандартам. Прежде всего, в судах имеется всего несколько залов судебных заседаний, притом, что судьи вынуждены рассматривать гражданские дела в своих кабинетах (как положительное примечание, и в отличие от многих развивающихся стран, по крайней мере в Кыргызстане большинство судей, по-видимому, имеют свои собственные кабинеты). Имеющиеся же залы судебных заседаний выглядят блекло. В одном из судов города Бишкек, к примеру, залы судебных заседаний находятся в подвальном помещении, имеют слабое освещение и требуют побелки. Отгороженные металлической решеткой места, в которых содержатся подсудимые в ходе судебного разбирательства, усиливают угнетающую обстановку. В двух словах, залы судебных заседаний не имеют соответствующей обстановки, удовлетворяющей требованиям отправления правосудия. В отсутствие статистических данных относительно проведения восстановительных работ в залах судебных заседаний, по подсчетам одного из судей, только 20% судов размещены в

пригодных для работы зданиях. Очевидно, что государству необходимо выделять **большие** ресурсы на улучшение качества судебной инфраструктуры.

Фактор 13: Судебная безопасность

Выделяются достаточные ресурсы для защиты судей от таких угроз как домогательство, нападение и убийство.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>На защиту судей выделяется крайне малое финансирование, при этом судьи подвергаются и становились жертвами домогательств и нападений.</p>	

Анализ/Общие сведения:

На государство возложена обязанность обеспечивать защиту судей в соответствии со статьей 15 Конституционного Закона о статусе судей.

Тем не менее, реальность такова, что безопасность в судах отсутствует. В местных судах, в частности, у входа в здание нет охраны, как и нет металлических детекторов. Оказавшись внутри здания суда, любой посетитель сразу же может пройти к служебным кабинетам судей, которые не отделены каким-либо дополнительным уровнем защиты. Хотя подсудимые в уголовном процессе и содержатся в отгороженных металлической решеткой местах в залах судебных заседаний (что поднимает другой вызывающий беспокойство вопрос, касающийся презумпции невиновности) и находятся под присмотром милиции, в ходе разбирательств по гражданским делам не присутствуют судебные приставы или другой подобный персонал суда. По словам целого ряда судей, они сами или их коллеги подвергались нападениям в залах судебных заседаний или служебных кабинетах.

Примечательно, что бюджетная документация, предоставленная Судебным департаментом, не включала отдельной строки, предусматривающей расходы на безопасность судей.

IV. Структурные гарантии

Фактор 14: Гарантированный срок назначения на должность

Старшие судьи назначаются на установленный срок, гарантирующий пребывание в должности до наступления пенсионного возраста или до окончания определенного срока значительной продолжительности.

Судьи местных судов назначаются на семилетний срок, по истечении которого могут быть назначены вновь. Хотя это и является улучшением по сравнению с недавним прошлым, когда судьи назначались первоначально на трехлетний и только в последующем на семилетний сроки, такая продолжительность не представляется достаточно существенной для обеспечения защиты судей от политического давления. Также заслуживает внимания тот факт, что Президент обладает полной свободой действий в отношении освобождения судей от занимаемых должностей до завершения срока их полномочий. Несмотря на то, что Президент лишь изредка осуществляет такое право, данное обстоятельство сводит к нулю ощущение судьями какой бы то ни было защищенности в течение их семилетнего срока, а также обескураживающе сказывается на независимости судей. Наконец, недавние конституционные изменения сократили сроки полномочий судей Конституционного суда с 15 до 10 лет.

Анализ/Общие сведения:

В соответствии с новой редакцией Конституции, судьи Конституционного и Верховного судов избираются сроком на 10 лет. Конституция, пункт 5 статьи 80. Примечательно, что данные изменения сократили срок полномочий членов Конституционного суда, ранее составлявший 15 лет. При этом судьи, избранные до последних изменений, будут работать до окончания их полного срока полномочий.

По измененной Конституции, судьи местных судов назначаются на семилетний срок. Конституция, пункт 6 статьи 80. Ранее судьи *областных* и *районных* судов назначались первоначально на трехлетний и затем на семилетний сроки. Закон об общей юрисдикции, статьи 36 и 41; Закон о системе арбитражных судов от 1 декабря 1997 года, статья 7.

Семилетний срок представляется недолгим, особенно когда возможное переназначение судьи зависит от процесса, схожего с аттестационным процессом, описанным в Факторе №2. Отдельные судьи отметили, что многие из их коллег не назначались на следующий срок согласно старой системе, если они не показывали себя достаточно покладистыми в течение их первоначального трехлетнего срока. Большинство судей позавидовали пожизненному сроку полномочий федеральных судей Соединенных Штатов Америки. Однако один судья указал на достаточность семилетнего срока, поскольку он опасается, что более продолжительные сроки полномочий судей могут в результате привести к еще более закостенелой и коррумпированной судебной системе.

Президент обладает полной свободой действий в отношении освобождения судей от занимаемых должностей до завершения срока их полномочий. Конституция, пункт 2 статьи 46; Конституционный Закон о статусе судей, статья 11. Согласно Юридическому отделу Администрации Президента, Президент редко осуществляет такое право. Однако, как отмечается, отдельные судьи под давлением все же были вынуждены подать в отставку, и Президент действительно освободил от должности одного судью, отказавшегося уйти по собственному желанию. Другие респонденты подтвердили, что многочисленные отставки происходили в результате давления со стороны исполнительной ветви власти. (В Судебном департаменте были запрошены статистические данные относительно частоты ухода судей в отставку, но такая информация не была предоставлена). Данное право сводит на нет какую бы то ни было защищенность судей в течение их семилетнего срока, а также обескураживающе сказывается на их независимости.

Фактор 15: Объективные критерии продвижения по службе

Продвижение по службе судей основывается на таких объективных критериях, как квалификация, честность и опытность.

Заключение

Соотношение: отрицательное

В настоящее время судьи назначаются на новый срок и получают повышение по службе на основе аналогичного, непрозрачного аттестационного процесса, описанного в Факторе 2.

Анализ/Общие сведения:

В настоящее время судьи назначаются на новый срок и получают повышение по службе через систему, основанную на аналогичном, непрозрачном аттестационном процессе, описанном в Факторе 2, а также на рекомендациях их председателя. Многие судьи, по завершении первоначального срока их полномочий, не назначаются на новый срок или не продвигаются по службе без предоставления какого-либо объяснения. По тем же причинам, что указаны выше, аттестационный процесс является недостаточно прозрачным и оставляет за Президентом слишком большие полномочия. Остается неясным как процесс назначения на новый срок и повышения по службе будет функционировать по новой системе, хотя один из законопроектов предусматривает дачу Председателем Верховного суда рекомендаций Президенту о назначении или не назначении судьи на новый срок. Существует и неопределенность в отношении будет ли Парламент играть какую-либо роль в процессе переназначения.

Председатели судов назначаются Президентом, и, согласно новым конституционным положениям, на это требуется согласие Парламента.

Фактор 16: Неприкосновенность судей для официальных действий

Неприкосновенность судьи распространяется на предпринимаемые им по долгу службы действия.

Заключение

Соотношение: отрицательное

Несмотря на то, что Конституция и законодательство предусматривают неприкосновенность судей, последние могут быть наказаны и наказываются за действия, предпринимаемые ими по долгу службы, посредством использования принуждения к выходу в отставку или перевода на работу в менее престижные районы.

Анализ/Общие сведения:

Вопрос неприкосновенности судей охвачен широким кругом конституционных положений и законов.

Конституция предусматривает, что «Судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда был застигнут на месте совершения преступления». Конституция, пункт 2 статьи 80. Привлечение судей Конституционного и Верховного судов к уголовной и административной ответственности допускается только с согласия Парламента. Там же, Далее в Конституции говорится, что судья может быть освобожден от должности «...за совершение преступления на основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда». Статья 81. Конституционный суд должен дать свое согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности. Закон о Конституционном

суде, статья 13. Конституционный Закон о статусе судей более того предусматривает, что судьи, их жилища, служебные помещения и прочее неприкосновенны. Судьи не подлежат переводу на другую должность, и их полномочия могут быть прекращены не иначе как по основаниям, установленным Конституционным Законом о статусе судей. Конституционный Закон о статусе судей, статья 8.

Конституция предусматривает, что Парламент по представлению Президента может освободить от должности членов Конституционного и Верховного судов. Конституция, пункт 2 статьи 81.

Закон о Конституционном суде гласит, что «В течение срока полномочий судьи Конституционного суда несменяемы. Они не могут быть лишены полномочий, ограничены в полномочиях, уволены с работы за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом». Закон о Конституционном суде, статья 7. Кроме того, статья 8 Закона о Конституционном суде также устанавливает следующее:

«Судья Конституционного суда не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован, подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия [Парламента]. Задержание и принудительный привод допускается лишь в случаях, когда он застигнут на месте совершения преступления с немедленным уведомлением Председателя Конституционного суда или его заместителя. Уголовное дело, а также дело об административном правонарушении, подведомственное суду, в отношении судьи Конституционного суда может быть возбуждено только Генеральным прокурором Кыргызской Республики. Уголовное дело и дело об административном правонарушении в отношении судьи Конституционного суда подсудно только Верховному суду...».

Более того, личный досмотр или личный обыск членов суда, а также производство досмотра и обыска в их жилищах могут производиться не иначе, как с санкции Генерального прокурора. Наконец, судья «не может быть подвергнут принудительным мерам медицинского характера, признан недееспособным или ограничен в дееспособности без согласия [Парламента] на возбуждение в суде соответствующего производства». Там же, Статья 8; см. также Конституционный Закон о статусе судей, статья 13.

Судьи Верховного суда неприкосновенны. Закон об общей юрисдикции, статья 11. Уголовные и административные дела, также как и производство обыска и досмотра, в отношении судей Верховного суда могут быть возбуждены только Генеральным прокурором. Там же.

Бесспорный вопрос, конечно, насколько данные законы применяются на практике. Со стороны судей не поступало сообщений о незаконном привлечении к уголовной ответственности или освобождении от полномочий за предпринимаемые ими по долгу службы действия. По информации Конституционного суда, он дал свое согласие на все 10 запросов на привлечение судей к уголовной ответственности, в результате чего пятеро судей были в последствии осуждены. Однако опять же, не сообщалось, составляло ли злоупотребление процессом основу для каких-либо из этих случаев. С другой стороны, отмечалось, что многие судьи либо не были назначены на новый срок, либо их просили уйти в отставку в связи с политическими соображениями или из-за недостаточной уступчивости по отношению к политической власти. Статистические данные относительно числа и обстоятельств ухода судей в отставку были запрошены, но такая информация не была предоставлена. Также сообщалось, что один судья, которого попросили уйти в отставку, отказался сделать это по собственному желанию и был в конечном счете освобожден от должности Президентом. К сожалению, более подробной информации по данному делу получить не удалось. Кроме того, упоминается одно громкое политическое дело (дело Феликса Кулова, описываемое в Факторе 20), когда после вынесения решения, очевидно не совпадавшего с желанием исполнительной власти, судья был переведен из Бишкека в менее престижный район. Таким образом, представляется, что предусмотренную законом неприкосновенность можно обойти, что и происходило на практике.

Фактор 17: Смещение с должности и дисциплинарные взыскания в отношении судей

Судьи могут быть отстранены от должности или понести другое наказание только в случае нарушения ими служебных обязанностей, причем такой процесс является прозрачным и обуславливается объективными критериями.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>В настоящее время в отношении наказания судей отсутствует прозрачный процесс, обусловленный объективными критериями. Президент обладает правом отстранять судей от должности по широким и неопределенным основаниям. Хотя Президент и пользуется таким правом нечасто, это обескураживающе сказывается на независимости судей.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Конституция говорит, что «Судьи освобождаются от должности по собственному желанию, по состоянию здоровья, за совершение преступления на основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда, а также по иным основаниям, предусмотренным конституционным законом». Конституция, статья 81. Кроме того, в соответствии со статьей 11 Конституционного Закона о статусе судей, судья может быть освобожден или отстранен от должности, *inter alia*, при письменном заявлении о досрочной отставке, ввиду неспособности по состоянию здоровья или недееспособности, при отказе судьи от перевода в другой суд при реорганизации суда, либо ввиду вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении судьи. Судья местного суда освобождается или отстраняется от должности Президентом.

В соответствии со статьей 10 Конституционного Закона о статусе судей, полномочия судьи могут быть приостановлены, если: судья признан безвестно отсутствующим; Парламентом дано согласие на привлечение судей Конституционного и Верховного судов к уголовной ответственности; Конституционным судом дано согласие на привлечение судьи местного суда к уголовной ответственности; судья зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Парламента либо местный совет. Решение о приостановлении или возобновлении полномочий судьи принимается Президентом.

Судьи Конституционного и Верховного судов могут быть освобождены от должности по представлению Президента большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Парламента. Там же, Конституционный Закон о статусе судей, статья 11. Кроме того, полномочия судей Конституционного суда могут быть приостановлены, если: в отношении судьи возбуждено уголовное дело или административное производство; судья нарушил присягу или не выполнил требований Конституции или Закона о Конституционном суде; судья по состоянию здоровья не способен выполнять свои обязанности; судья признан безвестно отсутствующим или свыше трех раз подряд не участвовал в заседаниях суда. Конституционный суд сам принимает решение о приостановлении полномочий судьи. Закон о Конституционном суде, статья 9.

Всего было несколько случаев, когда судьи были отстранены от должности, однако вызывает беспокойство то, что Президент наделен такими широкими полномочиями по освобождению судей местных судов от должности или их переводу в другой суд, что это можно использовать для запугивания судей. Один хорошо известный случай касается судьи, рассматривавшего дело Феликса Кулова (описывается в Факторе 20), который был переведен из города Бишкек в отдаленный регион, очевидно, за невыполнение пожеланий государства по данному делу. Как отмечено в Факторе 16, в отношении целого ряда судей, по сообщениям, использовалось давление для принуждения к выходу в отставку до

завершения срока их полномочий. Статистические данные относительно уходов в отставку были запрошены, но такую информацию получить не удалось.

Неясно как определяются наказания за менее тяжкие нарушения этических норм. Представляется, что прозрачный процесс, обусловленный объективными критериями, отсутствует. Президент, как сообщается, планирует издать указ об учреждении Квалификационной коллегии в каждом *областном* суде, которая будет отвечать за рассмотрение жалоб о нарушении этических норм, однако ко времени посещения исследовательской группы такие коллегии еще не были созданы (см. Фактор 21).

Статистические данные относительно отстранения судей от должности или применения к ним другого наказания были запрошены, однако такую информацию получить не удалось.

Фактор 18: Распределение дел между судьями

В основе распределения дел между судьями лежит объективный метод, такой как потеря или учет области специализации судьи; судья может быть отстранен от дела только при наличии достаточных оснований, таких как конфликт интересов или чрезмерная рабочая нагрузка.

Заключение	Соотношение: отрицательное
Распределение дел между судьями осуществляется председателем каждого суда, без использования какого-либо объективного метода. Перераспределение дел происходит редко.	

Анализ/Общие сведения:

Дела распределяются председателями судов. Закон об общей юрисдикции, статьи 25, 38 и 45. Как сообщается, председатели производят распределение дел, исходя из текущей загруженности судей, и перераспределение дел происходит нечасто. Тем не менее, у Кыргызстана нет причины не вводить занимающий меньше времени метод распределения дел произвольным образом, который мог бы помочь опровергнуть, по крайней мере отчасти, общественное восприятие коррумпированности судебной системы.

Фактор 19: Ассоциации судей

Ассоциация существует с единственной целью защищать и поддерживать интересы судебной системы и является активно действующей организацией.

Заключение	Соотношение: нейтральное
Ассоциация судей Кыргызской Республики была образована в 1997 году в целях продвижения интересов судей, однако в настоящее время является почти безжизненной организацией, осуществляющей незначительную, если вообще какую-либо, деятельность.	

Анализ/Общие сведения:

Ассоциация судей Кыргызской Республики (АСКР) является добровольной неправительственной организацией, образованной в 1997 году. Председатель АСКР, член Конституционного суда, сообщил, что в членах организации состоят около 300

действующих и бывших судей, в то же время новоизбранные судьи в ассоциацию не вступают. Членские взносы взимаются через Судебный департамент на централизованной основе (другими словами, они удерживаются непосредственно из заработной платы). Первоначальный вступительный взнос составляет 50 сомов (немногим более 1 доллара США), а ежегодный членский взнос равняется 100 сомам (немногим более 2 долларов США). В прошлом АСКР получала финансовую помощь от ABA/CEELI, ARD/Checchi (контрактор USAID), Азиатского Банка Развития, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и Фонда Сороса, но в настоящее время ассоциация не имеет сколько-нибудь существенной, если вообще какой-либо, донорской помощи.

Кроме ассистента, занятого неполный рабочий день, в АСКР нет профессионального или административного персонала. В тоже время АСКР полагается на персонал Учебного Центра Судей (УЦС). Ассоциация имеет в здании УЦС одну комнату, оборудованную несколькими компьютерами, телефонами и факсовым аппаратом. Имеется возможность пользования услугами библиотеки УЦС и электронной базой данных, однако доступ в интернет отсутствует.

Председатель АСКР признал, что ассоциация не представляет собой крайне активную или эффективную организацию, но выразил заинтересованность к изменению положения дел. Ассоциация нуждается в стратегическом плане, достаточном штате и финансировании. Тем не менее, АСКР принимает участие в подготовке и продвижении законопроектов, а также она оказала помощь в учреждении УЦС. Члены ассоциации к тому же принимали участие в недавнем процессе конституционной реформы, а ранее - в разработке, лоббировании и обсуждении Конституционного Закона о статусе судей (от 2001 года), Конституционного Закона о статусе судов (от 1999 года) и Закона о Верховном суде и местных судах общей юрисдикции (от 1999 года). При поддержке ABA/CEELI ассоциация публиковала профессиональный бюллетень, однако данная инициатива завершилась в 2001 году. В целом, также как и УЦС, АСКР представляет собой почти безжизненную организацию. Частично проблему можно объяснить разногласиями между Верховным судом и Конституционным судом, берущими свое начало от решения Конституционного суда, требовавшего, чтобы Верховный суд рассматривал все дела полным его кворумом (правомочным составом). (Председатель Верховного суда не является членом ассоциации, тогда как член Конституционного суда возглавляет АСКР).

В связи с вышеуказанным следует также отметить, что судебная система не имеет в действительности какого-либо органа самоуправления. Совет судей, функционировавший в этом качестве и имевший в своей структуре комитеты по этике и финансам, в 2001 году прекратил свое существование в связи с принятием Конституционного Закона о статусе судей. В дополнение заслуживает внимания тот факт, что Судебный департамент, являвшийся в прошлом независимым (хотя и подотчетным Президенту) учреждением, в 2001 году был передан в ведение Минюста.

V. Подотчетность и прозрачность

Фактор 20: Судебные решения и злоупотребление влиянием

Решения судей основываются исключительно на фактах и законах и не допускают злоупотребления влиянием вышестоящими судьями (например, председателями судов), частными заинтересованными лицами и другими ветвями власти.

Заключение
Соотношение: отрицательное

Широко распространено мнение, что суды коррумпированы, а исполнительная власть и вышестоящие судьи злоупотребляют влиянием на принятие судебных решений.

Анализ/Общие сведения:

Конституция предусматривает, что «Судьи независимы, подчиняются только Конституции... и законам Кыргызской Республики». Конституция, статья 80. «Никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу». Там же. Закон о Конституционном суде определяет, что судьи суда «при выполнении своих обязанностей независимы и подчиняются только Конституции.... Какое-либо вмешательство в их деятельность, а также воздействие на них в какой бы то ни было форме с целью воспрепятствования их деятельности не допускается и влечет ответственность по закону». Закон о Конституционном суде, статья 7. Подобный же текст используется и для Верховного суда. Закон об общей юрисдикции, статьи 2 и 10; Конституционный Закон о статусе судей, статьи 1, 6, 7.

Несмотря на данные положения, факты предполагают, что судебная система допускает злоупотребление давлением на нее со стороны исполнительной власти, со стороны самой судебной системы, а также посредством использования коррупции, взяточничества и связей.

В соответствии с «Докладом о правах человека» Государственного Департамента США от 2003 года, «исполнительная власть господствовала над судебной системой, а правительство неоднократно использовало судебное преследование против представителей видной политической оппозиции и независимых средств массовой информации». («Доклад о правах человека» Государственного Департамента США, 2003 год, стр. 1). В докладе далее утверждается: «Согласно решениям, носившим, как явствует, политическую окраску, некоторые кандидаты от видной оппозиции были дисквалифицированы или лишены регистрации в процессе выборов, несмотря на их лидерство по результатам голосования первого раунда. Там же, стр. 12. «В ходе выборной кампании 2000 года, международные и местные наблюдатели выражали недовольство тем, что судебная система была настроена против кандидатов от оппозиции и использовала свою власть выборочно для притеснения таких потенциально сильных кандидатов, как Данияр Усенов и Феликс Кулов.». «Страны в переходный период», 2002 год, стр. 234. Дело Кулова, возможно, является одним из наиболее известных и представляет собой пример того, как исполнительная власть господствует над судебной системой. Феликс Кулов, который был в числе наиболее реальных претендентов от оппозиции на пост президента и возглавлявший, в свое время, службу национальной безопасности, был обвинен в коррупции. В силу того, что он носил звание генерала, дело было передано для рассмотрения в военный суд города Бишкек. Судья, первоначально рассматривавший дело, нашел обвинения недоказанными и прекратил производство по делу. Прокурор обжаловал данное решение, и, в конечном счете, Кулов был признан виновным и осужден к 10 годам лишения свободы. Судья, первоначально отклонивший обвинения в адрес Кулова, был переведен в другой суд в отдаленный регион, якобы в связи с необходимостью реорганизации и реструктуризации персонала судов. После того, как судья был переведен из Бишкека, его бывшая должность была создана вновь, и на нее было назначено другое лицо. В конце концов упомянутый судья был вынужден уйти в отставку.

Политические и финансовые круги используют суды также для запугивания прессы. Суды выносят решения о возмещении вреда в крупном денежном размере за унижение «чести и достоинства» политических деятелей по таким делам, включая одно дело по иску Премьер-министра. Суды редко выносят решения в пользу прессы по данным вопросам.

Вследствие крупных сумм, подлежащих выплате по решениям судов, несколько газет были вынуждены закрыться. Сообщается, что против одной газеты иски подавались два-три раза в неделю. Ей не удалось выиграть ни одного дела, и, в конечном итоге, она была закрыта. Журналисты также могут быть привлечены к уголовной ответственности. Например, пишущий журналист в городе Жалалабат был осужден к 2 годам лишения свободы за унижение чести и достоинства местного должностного лица.

По сообщениям отдельных бывших судей и адвокатов, «телефонное правосудие» по-прежнему остается определяющим фактором при разрешении политических и некоторых значимых финансовых дел. По таким делам звонки, исходящие от исполнительной власти, местной администрации (имеющей рычаг воздействия, поскольку она обеспечивает местные суды материалами и оборудованием; см. Фактор 10) или прокуратуры, определяют решение по делу, а не факты или закон.

Следует также отметить, что, как и в советскую эпоху, вынесение оправдательных приговоров остается крайне редким явлением. Во время круглого стола с участием 6 опытных адвокатов было сообщено, что им удалось добиться оправдательного решения всего в 4-х случаях. По каждому из этих случаев Верховный суд отменял решения и возвращал дела в прокуратуру для проведения дальнейшего расследования. Кроме того, по словам адвокатов, судьи говорили им в частном порядке о том, что адвокатам удавалось доказать свою правоту по делу, однако судья был не в состоянии вынести оправдательный приговор из-за боязни быть наказанным, уволенным или неназначенным на следующий срок. Судебный Департамент предоставил следующие статистические данные относительно вынесенных в Кыргызстане приговоров:

Соотношение осужденных и оправданных лиц

Год	Число подсудимых	Число осужденных	Число оправданных	Процент осужденных
1998	18690	18484	206	98,89
1999	17866	17652	214	98,8
2000	20502	20168	334	98,37
2001	17944	17681	263	98,53
2002	17317	17091	226	98,69

Эти статистические данные показывают, что суды, как правило, придерживаются мнения прокуратуры. Более того, у прокуратуры есть по крайней мере пара инструментов воздействия на суды. Во-первых, если прокурор считает, что действия судьи были ошибочными и он вынес неправильное решение, он может направить частное представление для приобщения к личному делу судьи, которое будет рассматриваться во время аттестационного процесса, когда судья предстанет к назначению на новый срок. Адвокаты такого права не имеют. Уголовно-процессуальный кодекс, статья 5. Во-вторых, прокуроры имеют право подать в вышестоящие суды апелляционное или в порядке надзора представление, как описывается в Факторе 8.

Некоторые наблюдатели, кроме того, отметили плотный «вертикальный» осуществляемый старшими судьями по отношению к нижестоящим коллегам. Например, как сообщается, председатели судов получали указания проинструктировать своих подчиненных, каким образом следует разрешать отдельные дела. По информации, полученной исследовательской группой от некоторых адвокатов, судьи неофициально говорили им, что судьям придется вынести решение против их клиентов либо по политическим причинам, или в связи с тем, что они не смогут пройти следующую аттестацию в случае вынесения решения против государства. Другие судьи сообщили, что Верховный суд направлял своих представителей в нижестоящие суды для проверки их работы. Хотя эти проверки не приводят к возобновлению производства по делам, собранная информация используется во время аттестационного процесса. Нижестоящие судьи должны получать от судей высших судов одобрение на участие в конференциях. Председатель Верховного суда, например, ссылаясь на объем работы, недавно сказала, что судьи не могли принимать участие в конференциях и обучающих программах без ее личного одобрения.

Кыргызстан также рассматривает возможность предоставления *областным* судам и Верховному суду права осуществлять такой же «надзор», которое прокуратура использует по отношению к нижестоящим судам.¹ Этот институт послужит еще одним инструментом для установления вертикальной власти и контроля, а также даст повод для дальнейших сомнений в отношении окончательности судебных решений, в связи с чем его не следует вновь вводить (он существовал в советские времена) в правовую систему. (Тем не менее, судам и прокурорам необходимо иметь возможность для пересмотра дел, по которым решения вступили в законную силу, при обнаружении оправдательных доказательств. Такой механизм должен быть направлен на защиту личности и прав человека и применяться только в ограниченных случаях.)

Частные интересы также злоупотребляют влиянием на суды. Почти все опрошенные исследовательской группой лица определили коррупцию в качестве серьезной проблемы в судебной системе, при этом исход как гражданских, так и уголовных дел зачастую зависит от существующей коррупционной практики. Более того, сообщается о крайне низком уровне общественного доверия к судебной системе. Недавнее исследование, проведенное Всемирным Банком, заключило, что «почти половина опрошенного населения считает, что коррупция весьма широко распространена в судах, и только менее одной пятнадцатой части опрошенных утверждали, что коррупция не имеет широкого распространения». «Государственное управление и предоставление государственных услуг в Кыргызской Республике: Результаты диагностических исследований», стр. 5 (Всемирный Банк, 22 июля 2002 года). Далее в докладе говорится, что 28% коммерческих компаний, имевших дело с судом, столкнулись со взяточничеством. Там же, стр. 19. Что касается физических лиц, «трое из десяти респондентов, принимавших участие в судебных процедурах, заявили, что они вносили неофициальные платежи, главным образом в виде денег. Тогда как в других странах неофициальные платежи в основном направлены на ускорение затянувшегося процесса, в Кыргызской Республике были приведены 2 главные причины: обеспечение того, что определенный человек возьмет на себя заботу о деле, и удовлетворение прямого запроса со стороны персонала суда». Там же. Только 25% хозяйствующих субъектов и 41% физических лиц сообщили, что они были удовлетворены работой судов. (Ради справедливости следует отметить, что эти показатели были лучше, чем у милиции; ни адвокаты, ни прокуроры не были включены в исследование... Там же, стр. 63; см. также «Доклад о правах человека» Государственного Департамента США, 2003 год, стр. 5. («Крайне низкая заработная плата судей привела к устоявшемуся среди адвокатов и граждан мнению, что, за исключением отдельных кристально честных судей, все остальные открыты для взяток и давления»). Несмотря на данный очевидно высокий уровень коррупции, прокуратура сообщила, что только двое судей были осуждены в 2002 году за получение взяток, и что еще одно дело находилось в процессе рассмотрения.

¹ Прим. переводчика: видимо проводится некая аналогия между правом прокурора на принесение представления в порядке надзора и рассматриваемой возможностью вышестоящих судов по собственной инициативе пересматривать решения нижестоящих судов.

Фактор 21: Кодекс этики

Кодекс этики для судей существует для рассмотрения таких основных вопросов, как конфликт интересов, пристрастные отношения с одной стороной процесса и не совместимая с должностью судьи политическая деятельность; судьи должны проходить обучающий курс для ознакомления с данным кодексом как до своего назначения, так и во время пребывания в должности.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>Неупорядоченные и выборочно применяемые правовые нормы и положения регулируют в настоящее время профессиональное поведение судьи. Некоторые из таких положений запрещают несовместимую с должностью судьи политическую деятельность и, по крайней мере, рассматривают конфликт интересов, однако ни одно из них не запрещает пристрастные отношения с одной стороной процесса, что представляет собой обычный образ ведения дел в судебной системе Кыргызстана. От судей не требуется прохождения обучающего курса по этике как до своего назначения, так и во время пребывания в должности.</p>	

Анализ/Общие сведения:

В декабре 1996 года на Съезде судей АСКР был принят Кодекс чести судьи. Кодекс содержит общие назидательные положения относительно беспристрастности судьи, не имеет силы закона и не предусматривает механизма принудительного исполнения его требований, кроме исключения из рядов АСКР.

Другие законы, тем не менее, содержат определенные принципы судейской этики. Закон о Конституционном суде (статья 7) например, предусматривает, что:

- Судья Конституционного суда не вправе публично высказывать где-либо свое личное мнение о вопросе, изучаемом или принятом к рассмотрению Конституционным судом, до принятия им решения по данному вопросу.
- «Статус судьи Конституционного суда не совместим с депутатским мандатом, членством в политической партии и ином общественном объединении, преследующем политические цели, занятием любой иной должности, осуществлением предпринимательской деятельности, выполнением работ и получением вознаграждения в иных государственных или общественных органах, занятием частной практикой, за исключением творческой, научной и педагогической деятельности».
- «Судья не имеет права осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства в суде, арбитражном суде или иных правоприменительных органах, оказывать покровительство в какой-либо форме каким бы то ни было лицам».

Закон о Верховном суде и местных судах общей юрисдикции (статья 12) также предусматривает, что:

- «Судья Верховного суда... не может быть депутатом представительных органов, занимать или сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, состоять в политических партиях и общественных объединениях, преследующих политические цели».

- «Судья Верховного суда... не вправе осуществлять защиту или представительство (кроме законного представительства) в суде или иных органах, оказывать покровительство в какой-либо форме каким бы то ни было лицам».
- Судья Верховного суда не вправе публично высказывать свое мнение о деле, которое находится на рассмотрении Верховного суда до принятия решения по этому делу.

Конституционный закон о статусе судей требует от каждого судьи «соблюдать правила Кодекса чести судьи». Конституционного закона о статусе судей, статья 9. Далее он предусматривает, что «Проступок судьи – позорящее честь и достоинство судьи действие или бездействие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи, неправосудные приговоры, определения и решения – влечет за собой: наложение дисциплинарного взыскания в виде замечания или выговора, либо возбуждение вопроса об отстранении судьи от должности». Там же.

Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы также предусматривают, что судья может заявить самоотвод, если он является потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком, а также, если он участвовал в данном деле в качестве свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, следователя, прокурора, защитника, секретаря судебного заседания, законного представителя обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика, или если имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в беспристрастности судьи. Уголовно-процессуальный кодекс, статьи 70-72; Гражданский процессуальный кодекс, статьи 17-20.

Наконец, в феврале 2003 года Президент своим указом утвердил Положение о дисциплинарной ответственности судей, которое закрепляет некоторые базовые правила для Квалификационной коллегии по рассмотрению жалоб о нарушении судьями профессиональной этики. Хотя Квалификационные коллегии еще не функционировали ко времени посещения исследовательской группы, указ предоставляет председателям различных судов возможность направления жалобы на рассмотрение в соответствующую Квалификационную коллегию, которая может прекратить производство по делу, наложить замечание или выговор или рекомендовать судью к освобождению от должности. Решение может быть обжаловано судьей в Квалификационную коллегию Верховного суда. Председатель Верховного суда вносит Президенту окончательное представление об освобождении судьи от должности. Указ точно не устанавливает, имеет ли обвиняемый в нарушении дисциплины судья право на защитника, должна ли Квалификационная комиссия проводить слушание, и будет ли это слушание открытым или закрытым. Указ также не предоставляет четких оснований для возбуждения Квалификационной коллегией дисциплинарного производства в отношении судьи. В соответствии с указом, судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за:

- нарушение законности при рассмотрении судебных дел, другими словами «принятие заведомо незаконного приговора, решения или постановления, нарушающего права, свободы и законные интересы гражданина, либо повлекшее существенные последствия».
- «позорящее честь и достоинство судьи действие или бездействие, которое хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи и не соответствует требованиям Кодекса чести судьи...».
- проступок, признаваемый как «грубое нарушение дисциплины и установленного трудового распорядка в суде».

Далее указ предусматривает, что «отмена или изменение судебного решения сами по себе не влекут ответственности судьи, если при этом он не допустил преднамеренного нарушения закона либо недобросовестности, повлекших существенные последствия при отправлении правосудия».

Некоторые судьи выразили озабоченность сложностью соблюдения таких правовых норм и положений, что может способствовать выборочному преследованию судей. Кыргызстану

необходимо быстро скомпилировать в единый закон (а не в указы, которые с легкостью можно изменить) правила и положения, регулирующие профессиональное поведение судей, а также определить каким образом налагаемые на судей дисциплинарные взыскания могут быть сняты. Сейчас, несмотря на многочисленные жалобы о неэтичном поведении части судей (включая их отсутствие на слушаниях, грубое поведение по отношению к адвокатам и сторонам процесса, разрешение дел на основе коррупции и связей), очевидно, что вышеуказанные положения о нарушении судебной этики применяются редко.

В этих законах и положениях отсутствует запрет на пристрастные отношения с одной стороной процесса, и такие встречи между судьями и адвокатами представляют собой обычный образ ведения дел в судебной системе Кыргызстана.

Судьи не проходят обучающие курсы по этике перед назначением на должность. Хотя УЦС предлагает отдельные курсы по этике для действующих судей, такое обучение не является обязательным.

Фактор 22: Процесс подачи жалоб на поведение судей

Важным фактором является практика подачи жалоб другими судьями, юристами и общественностью в отношении профессионального поведения судей.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>В настоящее время в Кыргызстане отсутствует сколько-нибудь значимая практика, в соответствии с которой другие судьи, юристы и общественность могут подать жалобы в отношении профессионального поведения судьи.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Процесс подачи жалоб на поведение судей носит неясный характер. Противоречивые мнения были высказаны многими адвокатами, когда их спросили, что они будут делать, если столкнутся с нарушением судьей профессиональной этики. Некоторые ответили, что они не будут жаловаться на совершение злоупотреблений судьей в силу того, что это может иметь побочный эффект по отношению к их клиентам и делам. Другие указали, что они могли бы подать жалобу председателю суда или Председателю Верховного суда, однако было очевидно, что не существовало ни одной хорошо известной (или примененной) практики подачи жалоб. В соответствии с указом Президента «О мерах по стимулированию и повышению ответственности судей» от февраля 2003 года, только председатели судов могут возбудить дисциплинарное производство против судей. Жалоба председателя суда затем направляется в соответствующую Квалификационную коллегия (ко времени посещения исследовательской группы такие коллегии еще не функционировали). Новые Квалификационные коллегии должны установить четкие процедуры для регистрации жалоб в отношении профессионального поведения судьи и разместить информацию о таких процедурах во всех судах.

Фактор 23: Доступ общественности и средств массовой информации к судопроизводству

Судебные процедуры носят открытый характер и допускают присутствие общественности и средств массовой информации.

Заключение

Соотношение: отрицательное

Хотя законом предусматривается, что судебные разбирательства должны быть в целом открытыми, не все дела рассматриваются открыто в связи с недостаточным количеством залов судебных заседаний, в частности для слушаний гражданских дел. Кроме того, сообщается, что при рассмотрении отдельных громких дел международных наблюдателей просили покинуть зал судебного заседания.

Анализ/Общие сведения:

Конституция предусматривает, что «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение суда объявляется публично». Конституция, пункт 1 статьи 85. «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается лишь в случаях, установленных законом». Конституционный закон о статусе судей статья 8. Предусмотренные законом закрытые судебные разбирательства допускаются, в частности, по делам, затрагивающим интересы национальной безопасности, а также об изнасиловании. Уголовно-процессуальный кодекс, статьи 22 и 254.

На практике, не все дела открыты для прессы и общественности. Разбирательство дела Феликса Кулова, описываемое в Факторе 20, не было полностью открытым. Также сообщается, что отдельные громкие дела слушаются в небольших залах судебных заседаний, где не хватает места для размещения прессы. По сообщениям нескольких адвокатов, предоставление доступа прессе зависит от решения каждого отдельного судьи. Судьи по гражданским делам отметили, что им приходилось слушать большую часть дел в тиши своих кабинетов из-за нехватки залов судебных заседаний. Наконец, отмечается, что во время рассмотрения некоторых громких дел председательствующий судья просил международных наблюдателей покинуть зал судебного заседания.

В судах отсутствуют пресс-секретари или сотрудники, которые бы отвечали за продвижение и улучшение отношений со средствами массовой информации или могли разъяснять общественности роль суда. Очевидно, что этот вопрос требует внимания, поскольку, по сообщениям, судебная система подвергается частым атакам со стороны прессы, и зачастую сторона, проигравшая дело, выражает свое отношение в сочувствующей ей прессе. К тому же, по сообщениям судей, они колеблются признавать подсудимых невиновными из-за появляющейся критики со стороны прессы.

Фактор 24: Опубликование судебных решений

Судебные решения, как правило, являются достоянием общественности, а важные апелляционные решения публикуются и являются открытыми для изучения научными кругами и общественностью.

Заключение

Соотношение: отрицательное

Значительное количество апелляционных решений публикуется, однако научные и журналистские круги не подвергают их анализу или критике. Решения Конституционного суда распространяются судом бесплатно, в то же время решения Верховного суда необходимо приобретать в самом суде, что ограничивает доступ к таким документам. Доступ к решениям нижестоящих судов предоставляется по принципу *ad hoc* в соответствии с решением председателя каждого отдельного суда.

Анализ/Общие сведения:

Решения Конституционного и Верховного судов публикуются, так же, как и отдельные наиболее важные решения областных судов (по мнению Верховного суда), однако большая часть решений нижестоящих судов не публикуется. Тем не менее, научные и журналистские круги не подвергают эти решения высших судов анализу или критике. USAID через программу, осуществляемую ARD/Checchi, создало базу данных судебной практики, которая включает в себя все решения Конституционного и арбитражных судов. Вследствие отсутствия доступа большинства судей к компьютерам, остается неясным, как часто другие судьи могут пользоваться данной базой данных.

Похвально, что Верховный суд публикует свои решения, но, как также отмечалось, такие публикации не распространяются бесплатно нижестоящим судам; вместо этого заинтересованные судьи должны приобретать их на собственные средства. Эта практика должна быть прекращена, и судьям на бесплатной основе должны предоставляться копии решений Верховного суда, как это происходит с решениями Конституционного суда.

Решения нижестоящих судов, как правило, весьма сжаты и подкрепляются небольшой аргументацией в пользу их принятия. Тем не менее, сообщалось, что по крайней мере некоторые судьи нижестоящих судов готовят более глубокие и обоснованные решения с тем, чтобы у Верховного суда было меньше оснований с ними не согласиться.

Доступ к решениям нижестоящих судов предоставляется по принципу *ad hoc* в соответствии с решением председателя каждого отдельного суда.

Фактор 25: Ведение судебной отчетности

Протокол или другая достоверная запись судебного производства сохраняется и является доступным для общественности.

Заключение	Соотношение: отрицательное
<p>Судебный секретарь ведет, без сокращений, письменный протокол судебной процедуры, с которым свидетели имеют возможность ознакомиться, но который не подлежит их заверению. Решение о предоставлении доступа общественности к таким записям принимается председателем каждого отдельного суда по принципу <i>ad hoc</i>.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Суд не ведет стенограмму своих заседаний. Обычно секретарь ведет запись показаний (как правило, вручную; в судах отсутствует стенографическое оборудование и имеется всего несколько пишущих машинок), с чем позднее свидетель имеет возможность ознакомиться и предоставить свои комментарии. Тем не менее, от свидетеля не требуется подписывать

или заверять такие записи в какой бы то ни было форме. Решение о том, кому может быть предоставлен доступ к протоколам суда, принимается председателем каждого отдельного суда.

VI. Эффективность

Фактор 26: Вспомогательный персонал судов

В распоряжении каждого судьи имеется вспомогательный персонал для выполнения судебных обязанностей, как, например, достаточное число сотрудников для ведения документации и юридических исследований.

Заключение	Соотношение: положительное
<p>Конституционный суд и Верховный суд имеют достаточный вспомогательный персонал. Большинство судей нижестоящих судов, в работе которых помогают по одному секретарю при каждом судье и разнообразный совместно используемый канцелярский персонал, посчитали уровень предоставляемой поддержки соответствующим.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Штатная численность аппаратов местных судов устанавливается Президентом Кыргызской Республики. Закон об общей юрисдикции, статья 59.

По информации Конституционного суда, в его штат входят 32 юриста, что представляется достаточным для его относительно легкой рабочей нагрузки (10 дел в год).

Верховный суд, как только произойдет его полное объединение с Высшим Арбитражным судом, будет иметь 35 судей и 80 человек вспомогательного персонала, что, ожидается, будет достаточным для его работы.

Представляется, что каждому судье в системе нижестоящих судов определен в помощь один секретарь. Каждый суд, помимо этого, имеет канцелярский персонал, осуществляющий поддержку системы регистрации и учета судебных дел. У каждого председателя суда есть в штате юрист для оказания помощи по решению управленческих задач. В настоящее время рассматривается предложение о введении новой должности помощника судьи, однако этот вопрос пока не получил окончательного разрешения, и к тому же остается неясным какова конкретно будет роль таких сотрудников.

Судебный департамент предоставил следующие данные относительно персонала судов, за исключением арбитражных судов, находящихся в процессе объединения с судами общей юрисдикции:

Персонал в судах первой инстанции

Количество судов	Количество судей	Количество вспомогательного персонала	Количество технического персонала
53	183	279	71

Персонал в судах второй инстанции

Количество судов	Количество судей	Количество вспомогательного персонала	Количество технического персонала
8	61	46	27

В то время как судьи несомненно предпочли бы иметь больший вспомогательный персонал, данная тема не вызывала у них серьезную озабоченность.

Фактор 27: Судейские должности

Система функционирует таким образом, что по мере необходимости создаются новые должности для судей.

Заключение	Соотношение: нейтральное
<p>Президент по представлению Председателя Верховного суда устанавливает количество судейских должностей (что дает ему дополнительные возможности контролировать судебную систему). Статистические данные отражают возрастающую рабочую нагрузку, с которой судебная система в целом справляется. Тем не менее, такая возрастающая нагрузка нуждается в тщательном отслеживании для определения необходимости в назначении дополнительных судей.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Количественный состав Верховного суда определяется Президентом по представлению Председателя суда. Закон об общей юрисдикции, статья 7. Численность судей нижестоящих судов также устанавливается Президентом по представлению Председателя Верховного суда и Директора Судебного департамента. Там же, статьи 35 и 40.

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу, гражданские дела рассматриваются и разрешаются в срок до двух месяцев с момента поступления заявления в суд. Гражданский процессуальный кодекс, пункт 1 статьи 155. В этой связи судьи сообщили, что им все труднее становится выполнять данное требование из-за возрастающей рабочей нагрузки. Предоставленные Судебным департаментом статистические данные отражают увеличение количества дел (см. ниже). В то время как судьи разрешают все больше текущих дел, процент разрешенных дел относительно общего количества рассматриваемых дел несколько падает:

Обзор нагрузки по гражданским делам (Суды первой инстанции)

Год	Общее количество дел	Рассмотрено с вынесением решения	Показатели в %
1998	21811	15232	69,8
1999	23814	16336	68,5

2000	22541	15176	67,3
2001	24577	16443	66,9
2002	27222	18224	66,9

Согласно Уголовно-процессуальному кодексу, дело должно быть рассмотрено в судебном заседании не позднее одного месяца с момента его поступления в суд от правоохранительных органов. Уголовно-процессуальный кодекс, статья 252. По информации прокуратуры, суды выполняют данное требование в 95% случаев. Опять же, предоставленные статистические данные отражают возрастающую нагрузку:

Обзор нагрузки по уголовным делам (Суды первой инстанции)

Год	Общее количество дел	Рассмотрено с вынесением решения	Показатели в %
1998	20992	15197	72,3
1999	22118	14573	65,8
2000	25170	16021	63,6
2001	24155	14881	61,6
2002	23689	14492	61,2

Вызывает тревогу тот факт, что процент эффективности судебной системы по ежегодному разрешению уголовных дел за последние 5 лет упал более чем на 10%, тогда как количество дел в 2002 возросло только на 2697. С другой стороны количество разрешенных гражданских дел за тот же период увеличилось на 5411, однако эффективность упала меньше чем на 3%.

Очевидно, что возрастающая рабочая нагрузка вызывает у судей все большее беспокойство. Одна судья из города Бишкек сообщила, что ей приходится рассматривать 200-300 дел в год, и что все труднее приходится укладываться в сроки, предусмотренные процессуальными кодексами. По словам другой бишкекской судьи, в прошлом году она рассмотрела 350 дел, а ежедневно она слушает 4-5 дел. Было подсчитано, что в более отдаленных регионах судьи ежегодно рассматривают лишь около 60-70 дел.

Кыргызстану необходимо продолжать тщательно отслеживать рабочую нагрузку в нижестоящих судах, чтобы застраховать себя от еще большего усугубления просматриваемого ухудшения ситуации.

По сообщению Верховного суда, он рассматривает приблизительно 3000 дел в год, почти половина из которых уголовные. Тем не менее, суду удается своевременно их разрешать.

Как уже отмечалось, рабочая нагрузка Конституционного суда примерно в 10 дел в год представляется довольно низкой.

В заключение, вызывает сомнение, что право создавать и упразднять судебские должности должно исключительно принадлежать Президенту, что дает ему еще один рычаг воздействия на судебную систему. Как рассматривается в Факторе 20, как раз это послужило способом, в соответствии с которым судья, рассматривавший дело Феликса Кулова, был переведен в отдаленный район.

Фактор 28: Системы регистрации, учета и отслеживания судебных дел

Судебная система ведет учет и регистрацию дел и систему их отслеживания с целью обеспечения достаточно эффективного слушания дел.

Заключение	Соотношение: нейтральное
<p>Суды используют устаревший и ручной метод отслеживания дел, требующий автоматизации и большей унификации, но в то же время соответствия текущим потребностям.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Суды используют устаревшую, ручную систему отслеживания дел. По сообщениям, председатель любого данного суда на ежемесячной основе просматривает, на какой стадии находятся распределенные между судьями дела, для обеспечения соответствующей рабочей нагрузки. Несмотря на простоту и недостаточную по сравнению с автоматизированным процессом эффективность, применяемая в настоящее время система кажется соответствующей текущей рабочей нагрузке.

Хотя некоторые суды и вывесили в качестве примера для населения образцы процессуальных документов, для облегчения подачи соответствующей документации сторонами по делу и адвокатами бланки документов не предоставляются.

Фактор 29: Компьютеры и офисное оборудование

Судебная система имеет в распоряжении достаточное количество компьютеров и другого оборудования в целях обеспечения достаточно эффективного рассмотрения дел.

Заклучение

Соотношение: отрицательное™

Конституционный суд имеет в распоряжении достаточное количество компьютеров, в то время как Верховном суде и нижестоящих судах наблюдается их нехватка. Имеющиеся в судах компьютеры используются исключительно для электронной обработки текстов, а не в исследовательских или управленческих целях. Между судами отсутствует система электронной связи. Тем не менее, большинство судов имеют достаточное количество другого оборудования, такого как телефонные и факсовые аппараты. По информации некоторых судов, у них существует потребность в таких более простых вещах, как бумага и карандаши.

Анализ/Общие сведения:

В распоряжении Конституционного суда имеется достаточное количество компьютеров, но нет доступа к электронной правовой базе данных.

В Верховном суде на 35 членов имеется около 20 компьютеров. Как сообщила Председатель, многие из этих компьютеров уже устарели. Как правило, суд использует свои компьютеры лишь в целях электронной обработки текстов.

На 265 судей 62 различных нижестоящих судов приходится 153 компьютера. По сообщению одного бишкекского суда, в его распоряжении есть 3 компьютера для 15 судей и 29 членов вспомогательного персонала. Компьютеры не использовались для отслеживания судебных дел или правового исследования (отсутствовал доступ к электронной правовой базе данных), единственно они применялись для электронной обработки текстов. В другом суде города Бишкек, где работает 10 судей, имеется 8 компьютеров, 4 из которых были предоставлены местной администрацией. Одна из судей работала на собственном компьютере, приобретенном на свои средства, и пользовалась им исключительно для электронной обработки текстов. В ходе обсуждения за круглым столом в городе Бишкек четверо из пяти судей отметили, что они могут пользоваться компьютерами в своих судах, но у них отсутствует доступ к платной электронной правовой базе данных. Между судами отсутствует электронная связь.

Представляется, что большинство судов имеют в своем распоряжении достаточное количество оборудования, такого как телефонные и факсовые аппараты, однако по информации некоторых судов, у них существует потребность в таких более простых расходных материалах и канцелярских товарах, как бумага и карандаши.

Фактор 30: Распространение и индексирование текущего законодательства

В существующей системе все судьи своевременно обеспечиваются текущими внутригосударственными законодательными актами и информацией о практическом применении правовых норм, и существует признанная в национальном масштабе система идентификации и организации внесения изменений в законодательство.

Существует система по отслеживанию изменений в законодательстве, а также имеется платная электронная правовая база данных. Однако только отдельные судьи имеют доступ к такой базе данных. Судебный департамент направляет по одной копии нового закона каждому председателю суда, при этом размножение и раздача закона другим судьям зависит от самого председателя, что, по сообщениям, происходит не всегда.

Анализ/Общие сведения:

Существует система по кодификации законодательства, а также имеется предоставляемая частной компанией база данных, обеспечивающая доступ к законодательству в электронном формате. К сожалению, лишь некоторые (если кто-либо вообще) судьи имеют доступ к компьютерной базе данных. Судебный департамент направляет по одной копии нового закона каждому председателю суда, при этом размножение и раздача закона другим судьям зависит от самого председателя. Очевидно, что председатели судов раздают законы крайне непостоянно. Отдельные судьи сообщили, что они получают законы на регулярной основе. Другие же проинформировали, что они больше полагаются на самостоятельное отслеживание законов, публикуемых в газетах, из которых они делают вырезки. Как сообщила одна судья, она и ее коллеги собрали личные деньги для подписки на газету, публикующую новое законодательство.

Другая связанная с этим проблема состоит в том, что согласно многим беседам, судьи либо не информированы о международных стандартах (и у них отсутствовал к ним доступ), либо, даже если Кыргызстан подписал договор или присоединился к конвенции, не желают применять международные стандарты в отсутствие внутреннего исполнительного законодательства по рассматриваемому вопросу. Такая озабоченность касается прав беженцев и исполнения международных арбитражных решений.