

**Programmatic Cooperation Framework for  
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**



Тема II «Обеспечение правосудия» — действие 5: Региональный масштаб для 6 стран  
Восточного партнерства

**Проект регионального диалога по реформе судебной системы в странах Восточного  
партнерства**

Рабочая группа по региональному диалогу по реформе судебной системы  
в странах Восточного партнерства

**Доклад экспертов по результатам заседания рабочей группы по вопросу:**

**ПРОЦЕССЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНЫХ СИСТЕМ**

с акцентом на прозрачность, гражданское участие и коммуникацию

г. Страсбург, 26 сентября 2016 года

Автор отчета: доцент, доктор Диана Ковачева и доктор Катя Христова



Мнения, выраженные в данном докладе, принадлежат авторам и не всегда отражают официальную позицию Совета Европы.



<b>Таблица использованных сокращений .....</b>	<b>10</b>
<b>Тема доклада, использованные и представленные материалы .....</b>	<b>12</b>
<b>Часть I. Процесс реформирования судебной системы.....</b>	<b>12</b>
<b>I. Обзор соответствующих европейских и других международных стандартов .....</b>	<b>12</b>
1. Диалог между судебной и другими ветвями власти в контексте реформирования судебной системы .....	13
2. Участие судебной власти в процессе реформирования .....	14
<b>II. Анализ ситуации в странах-участницах.....</b>	<b>14</b>
<b>III. Избранные примеры передового опыта, выводы и наиболее сложные проблемы, как в рамках региона, так и в других странах — участницах Совета Европы с особенным акцентом на сферы, определенные представителями стран-участниц как наиболее проблемные.....</b>	<b>17</b>
1. Стратегический подход к реформированию судебной системы .....	17
2. Заинтересованные лица, участвующие в процессе реформирования судебной системы.....	18
3. Судебные и правовые советы.....	18
<b>IV. Нерешенные проблемы.....</b>	<b>19</b>
<b>Часть II. Прозрачность, консультирование и гражданское участие .....</b>	<b>19</b>
<b>I. Обзор соответствующих европейских и других международных стандартов .....</b>	<b>19</b>
<b>II. Анализ ситуации в странах-участницах.....</b>	<b>21</b>
<b>1. Прозрачность.....</b>	<b>21</b>
1.1. Подготовка проектов стратегических документов .....	21
1.2. Публикация законопроекта .....	21
1.3. Длительность периода общественного обсуждения законопроекта .....	21
1.4. Обязательство по опубликованию обоснования законопроекта .....	22
1.5. Публикация документов в Интернете .....	22
2. Консультирование .....	22
2.1 Участие заинтересованных лиц в процессе подготовки проекта предложения .....	23
2.2 Формы консультирования .....	23
2.3 Прозрачность информации в консультативных и рабочих группах.....	23
2.4 Приглашение заинтересованных лиц к участию в процессе консультирования по вопросам реформирования судебной системы .....	24
3. Гражданское участие.....	24
3.1. Нормативно-правовая база и вклад граждан .....	24
3.2. Равный вклад заинтересованных сторон и граждан при обсуждении законопроекта в парламенте.....	24
3.3. Обоснование принятия и отклонения предложений, поступивших в результате гражданского участия.....	24
<b>III. Избранные примеры передового опыта, выводы и наиболее сложные проблемы, как в рамках региона, так и в других странах — участницах Совета Европы с особенным акцентом на сферы, определенные представителями стран-участниц как наиболее проблемные.....</b>	<b>25</b>
1. Прозрачность .....	25
2. Консультирование .....	26
3. Гражданское участие.....	29
<b>IV. Нерешенные проблемы.....</b>	<b>30</b>

<b>Часть III. Коммуникация .....</b>	<b>31</b>
<b>I. Обзор соответствующих европейских и других международных стандартов .....</b>	<b>32</b>
<b>II. Анализ ситуации в странах-участницах.....</b>	<b>32</b>
1. Виды распространяемой информации.....	32
2. Способы распространения информации.....	32
3. Подотчетность органа, ответственного за реформирование судебной системы.....	32
4. Коммуникационные ресурсы, доступные органу самоуправления судебной власти .....	33
5. Возможности ассоциаций судей в области информирования о реформах.....	33
<b>III. Избранные примеры передового опыта, выводы и наиболее сложные проблемы, как в рамках региона, так и в других странах — участницах Совета Европы с особым акцентом на сферы, определенные представителями стран-участниц как наиболее проблемные.....</b>	<b>33</b>
<b>IV. Нерешенные проблемы.....</b>	<b>34</b>
<b>Часть IV. Выводы.....</b>	<b>34</b>
<b>Приложение 1 — Международные стандарты .....</b>	<b>37</b>
<b>Приложение 2 — Сводная таблица ответов участников из различных стран на вопросы опросного листа, предоставившегося в рамках подготовки .....</b>	<b>39</b>
<b>Приложение 3 – Повестка для и список участников .....</b>	<b>48</b>

## ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Заседание рабочей группы (РГ), по результатам которого составлен данный доклад, было организовано в целях реализации проекта регионального диалога по реформе судебной системы в рамках совместной рамочной программы сотрудничества (РПС) Совета Европы и проекта Европейского союза «Восточное партнерство» (ВП). Цель проекта регионального диалога по реформе судебной системы заключается в содействии развитию диалога, созданию сетей профессиональных контактов и обмену опытом между работниками органов правосудия для решения общих неразрешенных проблем и объединения процессов национальных реформ судебной системы. В этой связи представители органов правосудия, министерств юстиции и коллегий адвокатов стран — участниц Восточного партнерства выбрали ряд сфер, представляющих общий интерес, которые воспринимаются как наиболее сложные с точки зрения реализации соответствующих процессов национальных реформ, и создали три рабочих группы, которым было поручено рассматривать выбранные вопросы по одному на специально организованных заседаниях с участием международных экспертов.

Участники выбрали следующие темы для более глубокого анализа: судейская этика и дисциплинарная ответственность судей, с акцентом на особенности этих понятий и взаимосвязь между ними; электронное правосудие, в частности аспекты автоматизации судебного делопроизводства; программы юридической помощи, с особым вниманием к способам обеспечения независимости юристов, получающих финансирование для оказания юридической помощи; независимость судей; отбор, оценка и продвижение судей по службе; роль кассационных/верховных судов; способы обеспечения недискриминационных и прозрачных реформ судебной системы; механизмы альтернативного разрешения споров, с акцентом на реституционное правосудие в области уголовного правосудия и медиацию при рассмотрении гражданских дел; равноправие адвокатов и прокуроров.

Третье заседание трех рабочих групп проводилось в г. Страсбург, Франция, в сентябре 2016 года и было посвящено следующим темам: независимость судей (РГ А), прозрачные и недискриминационные процессы реформирования (РГ В) и механизмы внесудебного урегулирования споров (РГ С). Фасилитаторами дискуссий выступили международные эксперты, в задачи которых также входило предоставление доклада по результатам каждого заседания.

В настоящем докладе содержится обзор дискуссий, которые проходили во время заседания РГ В, уделявшей особое внимание процессам реформирования судебной системы. Он основан исключительно на той информации, которую предоставили участники путем заполнения опросного листа, подготовленного экспертами, и дискуссиях, проводившихся во время заседания, а также дополнен комментариями и мнениями независимого эксперта. Доклад никоим образом не предназначен для того, чтобы дать исчерпывающее описание или глубокую оценку ситуации в рассматриваемых странах. Его цель заключается в предоставлении информации о том, какие вопросы были переданы на рассмотрение

участников и обсуждались ими в целях обмена опытом и, по возможности, определения сфер, представляющих общий интерес с точки зрения дальнейшего изучения или сотрудничества.



## Таблица использованных сокращений

КСЕС	Консультативный совет европейских судей
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЗСС	Закон о судебной системе
НПО	Неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций



## Тема доклада, использованные и представленные материалы

1. В настоящем докладе представлен обзор международных стандартов в отношении процессов реформирования судебной системы, связанных с прозрачностью, консультированием, гражданским участием и коммуникацией, а также анализ соответствующих правовых норм в странах-участницах. В настоящем докладе основное внимание уделяется вопросам, возникшим в процессе подготовки к заседанию в Страсбурге, прошедшему 26 сентября 2016 г., а также в процессе дискуссий в рамках указанного заседания. Таким образом, в настоящем докладе не представлен детальный анализ ситуации в каждой из стран.

2. При подготовке к заседанию в Страсбурге участники заполнили опросные листы, касающиеся программ реформирования судебной системы в их странах и таких аспектов, как прозрачность, консультирование, гражданское участие и коммуникация. Ответы были обобщены и представлены в приложении 2 к настоящему докладу. Кроме того, были изучены переводы соответствующих законов. Участникам были заранее предоставлены для ознакомления копии международных стандартов. Список международных стандартов представлен в приложении 1 к настоящему докладу.

3. Заседание было разделено на три части: процесс реформирования судебной системы (часть I), прозрачность, консультирование и гражданское участие (часть II) и коммуникация (часть III). Кроме того, была выделена отдельная часть, посвященная ограничениям полномочий судебной и исполнительной власти в контексте разделения властей. В начале заседания были представлены европейские и другие международные стандарты по соответствующей теме. Позже представители стран-участниц и других стран, входящих в состав Совета Европы, поделились своим опытом и провели обсуждение. В течение дня в поддержку обсуждаемых тем была представлена практика ЕСПЧ и рассмотрен конкретный пример. В ходе обсуждения участники активно высказывались и проявляли большой интерес к тому, насколько подходы и решения, разработанные в их странах, соответствуют международным стандартам. Таким образом, участники активно делились опытом, а также начали процесс критического рассмотрения правовых систем, действующих в их странах.

## Часть I. Процесс реформирования судебной системы

Под **процессом реформирования судебной системы** понимается комплекс мер, предпринимаемых органами государственной власти в определенной стране с целью повышения качества правосудия и эффективности судебной системы.

### I. Обзор соответствующих европейских и других международных стандартов

4. Согласно требованиям европейских и международных стандартов, принцип независимости судебной власти не должен исключать диалога между ветвями государственной власти, а также инициативной роли судебной власти (и (или) судебных советов) на каждом этапе подготовки законодательных актов, касающихся их

статуса и функционирования судебной системы.

5. С момента появления теории Монтескьё о разделении властей в государстве произошло множество перемен. Законодательная и исполнительная ветви власти стали более зависимыми друг от друга, а роль судебной власти претерпела определенные изменения. Судебная власть осуществляет функцию контроля над исполнительной властью, оценивая и в некоторых случаях даже ограничивая ее действия, а исполнительная и законодательная власть могут влиять на судебную через процесс реформирования и законодательство. Один из ведущих принципов в этом отношении отражен в Заключении № 18 КЕС, согласно которому отсутствие законодательства или (с противоположной стороны) быстрое изменение законов могут противоречить принципу правовой определенности и подрывать авторитет судебной власти<sup>1</sup>. Тем не менее роль судебной власти в подготовке соответствующих законодательных актов и стратегических документов существенно возросла.

6. Отношения между исполнительной и судебной властью должны позволять им осуществлять свои полномочия, а также достичь **оптимального баланса** и поддерживать его, чтобы действовать в интересах общества и защищать независимость судебной власти. Реформы судебной системы **ни при каких обстоятельствах не должны быть направлены на снижение ее независимости. Они должны быть недискриминационными и основанными на четких правилах.**

#### **1. Диалог между судебной и другими ветвями власти в контексте реформирования судебной системы**

7. Одна из Целей в области устойчивого развития ООН предполагает создание эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях в целях обеспечения процесса принятия решений, основанного на принципах быстрого реагирования, отсутствия дискриминации, широкого участия и репрезентативности на всех уровнях.

8. В Заключении № 18 (2005) КЕС подчеркивается тот факт, что ни принцип разделения властей, ни принцип судебной независимости не должны стать преградой для диалога между органами государственной власти<sup>2</sup>. Этот диалог играет очень важную роль в повышении эффективности каждой ветви власти, содействует сотрудничеству между ними и выгоден для всех сторон. С судебной властью необходимо консультироваться и отводить ей важную роль в подготовке любого

---

<sup>1</sup> Заключение 18 (2015), п. 9, Консультативный совет европейских судей (КЕС), «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии», п. 2

<sup>2</sup> Заключение № 18 (2015), Консультативный совет европейских судей (КЕС), «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии», п. 11

законодательного акта, касающегося ее статуса и функционирования судебной системы<sup>3</sup>.

## 2. Участие судебной власти в процессе реформирования

9. Целью реформирования судебной системы является повышение качества правосудия и эффективности судебной власти, укрепление и защита независимости судебной власти, а также принятие мер по повышению уровня ее ответственности и подотчетности. Представители судебной власти должны участвовать в разработке и реализации программ реформирования на каждом их этапе. Цель реформирования должна заключаться в повышении общего уровня правосудия<sup>4</sup>. По мнению Европейской сети судебных советов, органы правосудия и судьи должны участвовать в процессе реформирования<sup>5</sup>. Судебная власть и судебные советы должны проявлять активность и определять области, в которых необходимо провести реформы, участвовать в процессе реформирования, а также, в соответствующих случаях, инициировать и предлагать указанные реформы. Их роль в процессе реформирования является очень важной<sup>6</sup>.

## II. Анализ ситуации в странах-участницах

10. Общая ситуация в области реформирования судебной системы в большинстве стран-участниц приблизительно сопоставима. Это особенно верно в отношении реструктуризации системы судов и модернизации уголовного, гражданского (и административного) правосудия.

11. В странах-участницах существуют различия в подходах к реформированию судебной системы: в четырех из шести стран применялись стратегические подходы, позволившие разным заинтересованным лицам принять участие в процессе реформирования на различных его этапах.

12. Кроме того, в странах-участницах существуют различия, касающиеся ответственности за процесс реформирования: в странах, где сильна власть главы государства, подготовка мер и законодательных актов, связанных с реформированием, была поручена специализированному органу, учрежденному указом президента и действующему под эгидой администрации президента (Беларусь, Украина), в то время как в других странах ответственность за реформирование судебной системы в целом несет министерство юстиции (Армения, Грузия, Молдова).

---

<sup>3</sup> Заключение № 18 (2015), Консультативный совет европейских судей (КЕСЕС), «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии», п. 31 и п. 34.

<sup>4</sup> Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе» за 2011–2012 гг., стр. 3 и стр. 24 Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе» за 2011–2012 гг., п. 17, п. 18 и п. 19.

<sup>5</sup> Европейская сеть судебных советов, Вильнюсская декларация о проблемах и возможностях судебной власти в текущем экономическом климате, п. 5

<sup>6</sup> Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе», часть II, рекомендации по эффективному отправлению правосудия, п. 6, п. 7, п. 19, п. 23 и п. 24

13. Несмотря на то, что в большинстве стран-участниц (за исключением Беларуси) на более позднем этапе был учрежден орган самоуправления судебной власти, по сообщениям участников, лишь в двух странах он непосредственно участвовал в процессе реформирования судебной системы (Судебно-правовой совет Азербайджана и Высший совет юстиции Грузии).

14. Во всех странах-участницах список нерешенных вопросов в рамках программы реформирования судебной системы включает широкий спектр необходимых вмешательств, в том числе обеспечение более легкого доступа к правосудию, поддержание и повышение качества отправления правосудия, соблюдение международных стандартов (во всех шести странах), защиту независимости судебной власти и упрощение судебных процедур (во всех странах, кроме Азербайджана), улучшение управления и оптимизацию рабочей нагрузки, внедрение систем автоматизации судебного делопроизводства и переход к цифровому формату (во всех странах, кроме Украины), обеспечение согласованности и своевременности судебных решений (во всех странах, кроме Азербайджана и Украины). Лишь вопрос самоуправления судебной власти все еще актуален в половине стран-участниц, в то время как в Азербайджане, Грузии и Украине он уже решен.

15. В **Армении** Стратегическая программа правовых и судебных реформ на 2012–2016 гг. уже близка к своему завершению. Главная роль в ее реализации была отведена министерству юстиции, а с целью интеграции всех органов, ответственных за осуществление конкретных мер, был создан координационный механизм. Следующая стратегическая программа на 2017–2020 гг. в настоящий момент находится на стадии разработки с учетом важных поправок к Конституции Республики Армения, одобренных по результатам референдума, прошедшего в декабре 2015 г., реализация которых запланирована на 2017–2018 гг.

16. Как заявил представитель **Азербайджана**, к основным этапам реформирования судебной системы в этой стране можно отнести создание новой трехступенчатой судебной системы (1997), органа самоуправления судебной власти (2004), принятие Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, Гражданского кодекса, Гражданского процессуального кодекса (2001), а также создание системы административного правосудия и судов в Азербайджане (2011). К стратегическим документам и программам, связанным с реформированием судебной системы, можно отнести: Национальный план действий по поощрению открытого правительства на 2012–2015 гг., Государственную программу Азербайджана по развитию судебной системы на 2009–2013 гг., а также Стратегическую дорожную карту по развитию финансовых услуг в Азербайджанской Республике, утвержденную Указом Президента от 6 декабря 2016 г., одна из глав которой посвящена совершенствованию правовых и судебных инструментов. За процесс реформирования судебной системы отвечает Судебно-правовой совет (орган самоуправления судебной власти).

17. В **Беларуси** Указом Президента Республики Беларусь от 10.10.2011 г. № 454 (в ред. от 29.11.2013 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции Республики Беларусь» был утвержден стратегический документ о перспективах развития системы судов общей юрисдикции. Контроль за выполнением Указа на законодательном уровне в соответствии со сроками и планом мероприятий,

предусмотренным самим Указом, возлагается на Администрацию Президента. Кроме того, Указом Президента от 29.11.2013 г. № 529 (в ред. от 31.12.2015 г.) «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь» была создана единая судебная система. С участием Верховного суда был разработан новый Кодекс о судоустройстве и статусе судей, который в настоящее время находится на утверждении парламента. За реформирование судебной системы отвечает Верховный суд.

18. В **Грузии**, помимо действующей Стратегии реформирования уголовного правосудия и плана мероприятий на 2016–2020 гг., в 2016 г. Высшим советом юстиции был учрежден комитет, который начал работу над разработкой стратегии реформирования судебной системы. В рамках комитета были созданы четыре рабочие группы, отвечающие за проработку вопросов прозрачности и доступности системы правосудия, независимости и беспристрастности, подотчетности, эффективности и качества правосудия. Комитет и рабочие группы состоят из представителей правительственных органов, администрации президента, судебной власти, НПО и международных организаций. Министерство юстиции Грузии отвечает за подготовку законодательной реформы судебной системы, которая затем утверждается правительством Грузии и принимается парламентом Грузии. Ответственность за реализацию реформы делят между собой соответствующие заинтересованные стороны, в том числе Высший совет юстиции, прокуратура, суды и т. д. Ввиду отсутствия единого стратегического документа, устанавливающего основные ответственные органы и четко разграничивающего их обязанности, представляется затруднительным выделить конкретное учреждение и государственное должностное лицо, которых можно было бы считать главным ведущим органом, ответственным за эффективность процесса реформирования.

19. В **Республике Молдова** осуществляется Стратегия реформы сектора юстиции (СРСЮ) на 2011–2016 гг. Разработка комплексной стратегии реформирования стала необходимой для создания единой системы мероприятий по реформированию сектора юстиции в Республике Молдова в целях обеспечения устойчивого развития сектора посредством конкретных целесообразных действий. Как заявил представитель страны, указанная Стратегия сочетается с инновационным подходом и направлена на интеграцию всех мер и намерений по реформированию в единую систему для обеспечения последовательного, согласованного и устойчивого реформирования сектора юстиции как единого целого. В то же время благодаря Стратегии была сформирована институциональная структура координации мер по реформированию и содействия партнеров по процессу развития в секторе юстиции.

20. В **Украине** Стратегия реформирования судоустройства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 гг. (утвержденная Указом Президента Украины № 276/2015 от 20 мая 2015 г.) была разработана специальным органом — Советом по вопросам судебной реформы, созданным согласно указу президента в 2014 г. В состав Совета по вопросам судебной реформы вошли ученые, представители судебной власти, парламентарии, судьи, международные эксперты и представители гражданского общества. В настоящий момент задача по разработке согласованных предложений в области доработки и реализации Стратегии реформирования судоустройства, судопроизводства и смежных правовых институтов в Украине возложена на Совет по вопросам судебной реформы как консультативный орган

президента Украины. Кроме того, Совет судей Украины также принял Стратегию развития судебной системы в Украине на 2015–2020 гг.

### **III. Избранные примеры передового опыта, выводы и наиболее сложные проблемы, как в рамках региона, так и в других странах — участницах Совета Европы с особым акцентом на сферы, определенные представителями стран-участниц как наиболее проблемные**

21. Ввиду того, что процесс реформирования судебной системы должен быть недискриминационным и основанным на принципе широкого участия, а представители судебной власти должны участвовать в нем на каждом его этапе, одной из наиболее сложных проблем является обеспечение инициативной роли судебных советов и их более устойчивого участия на каждом этапе реформирования судебной системы.

#### **1. Стратегический подход к реформированию судебной системы**

22. Было признано, что во всех 6 странах объем реформирования включает практически одни и те же вопросы и является максимально широким. Тем не менее некоторые важные вопросы, в том числе независимость судебной власти (в Азербайджане) и самоуправление судебной власти (в Грузии и Украине) не были названы среди аспектов текущих реформ. Представители других стран назвали дополнительные вопросы, находящиеся в центре процесса реформирования, в том числе отбор кандидатов на должность судьи на конкурсной основе и деполитизация судебной системы (Украина). Одной из главных проблем, определенных в контексте реформирования судебной системы, стало отсутствие стратегического подхода в некоторых странах. Это приводит к проведению реформ ситуативного характера, зачастую под действием внешних факторов. Указанный подход связан с риском лишь частичной реализации реформы и отсутствия внутренних связей между различными ее аспектами.

23. Вопросы относительно основных элементов стратегического подхода позволили подчеркнуть тот факт, что на первых этапах с представителями судебной власти и судебных советов следует согласовывать не только законопроекты, но и все стратегические документы (стратегии, планы мероприятий и дорожные карты). Их необходимо приглашать к участию в подготовке стратегии, позволяя им вносить предложения и давать комментарии. Один из главных выводов заключался в том, что органы самоуправления судебной власти должны тщательно изучать и законопроекты, и проекты стратегических документов.

Судебные советы имеют консультативные полномочия в отношении законодательных актов, касающихся судебной системы, и процессуального законодательства почти во всех странах ЕС (Бельгии, Болгарии, Хорватии (по запросу министра юстиции), Дании, Франции (по запросу президента), Венгрии, Италии, Латвии, Литве, Нидерландах, Польше, Португалии, Румынии, Словакии, Словении и Испании).

## 2. Заинтересованные лица, участвующие в процессе реформирования судебной системы

24. Другая важная проблема в контексте реформирования судебной системы связана с разграничением органов, являющихся инициаторами реформ (как правило, это министерство юстиции) и органами, ответственными за реализацию реформ (органы судебной власти, судебные советы, национальный институт правосудия, профессиональные организации, министерство юстиции и т. д.). В качестве инициатора реформ в большинстве случаев выступает министерство юстиции, однако, согласно требованиям европейских стратегических документов, представители судебной власти также должны проявлять активность и «разрабатывать разумные предложения в отношении эффективных реформ»<sup>7</sup>.

25. Тем не менее право на принятие окончательного решения по реформированию принадлежит исполнительной власти. С другой стороны, за реализацию реформ судебной системы могут отвечать различные заинтересованные стороны, в том числе министерство юстиции, а также органы судебной власти, судебные советы, национальные институты правосудия (обучение) и т. д. Они должны быть упомянуты в плане мероприятий как органы, ответственные за конкретные меры, с указанием конкретных сроков их реализации. Ввиду вышеизложенного, необходимо привлечь их к составлению проектов стратегических документов, тем самым обеспечив их признание и ответственную реализацию.

26. Эффективный подход к решению указанного вопроса применяется в Республике Молдова: здесь был создан механизм мониторинга реализации, состоящий из семи рабочих групп, каждая из которых действует в одной конкретной области. Седьмая рабочая группа также исполняет функции руководящей группы по координации реализации стратегии. Деятельность рабочих групп координирует министерство юстиции, в рамках которого была создана структура, специализирующаяся в области оказания технической поддержки рабочим группам (секретариат рабочих групп). Схожим образом, Национальный совет по реформированию правоохранительных органов периодически оценивает реализацию стратегии и успехи в достижении поставленных целей на основании информации, собранной и предоставленной ему министерством юстиции.

## 3. Судебные и правовые советы

27. Еще одна проблема заключается в разграничении судебных советов как органов самоуправления судебной власти и правовых советов (иногда имеющих схожие названия), которые относятся к исполнительной власти (или действуют при президенте) и отвечают за подготовку проектов документов по реформированию судебной системы.

---

<sup>7</sup> Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе» за 2011–2012 гг., стр. 3 и стр. 24 Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе» за 2011–2012 гг., п. 18.

#### IV. Нерешенные проблемы

28. В международных стандартах довольно четко изложена роль судебной власти и судебных советов: они должны участвовать на самой ранней стадии подготовки проектов стратегических документов и законопроектов, касающихся их статуса и судебной власти в целом. Указанный подход является частью процесса укрепления независимости судебной власти и улучшения диалога и сотрудничества между тремя ветвями власти. Таким образом, на исполнительную и законодательную власть возлагается ответственность за привлечение представителей судебной власти к участию в процессе подготовки проектов документов, а также за учет их мнения. Более того, процесс реформирования судебной системы является длительным и требует обстоятельного стратегического подхода.

29. Следующим шагом вперед мог бы стать более подробный анализ роли судебных советов и роли правовых советов в процессе реформирования судебной системы в целях разграничения их функций.

30. В процессе обсуждения участники подчеркнули важность стратегического подхода к реформированию судебной системы. Один из вопросов не обсуждался подробно, однако мог бы стать предметом дальнейшего обсуждения. Речь идет о процессе оценки стратегических документов как необходимой мере для подготовки следующей стратегии реформированию судебной системы.

## Часть II. Прозрачность, консультирование и гражданское участие

### I. Обзор соответствующих европейских и других международных стандартов

31. Европейские стандарты устанавливают четкие требования в отношении прозрачности процесса подготовки законопроектов, касающихся реформирования судебной системы, а также в отношении обсуждения указанных законопроектов с представителями судебной власти и привлечения общественности в целях обеспечения верховенства права. Указанный подход позволяет обеспечить независимость судебной власти и повысить потенциал ее эффективности.

32. Один из наиболее важных европейских стандартов, в целом определяющих необходимость в прозрачности, был еще раз подчеркнут Венецианской комиссией в связи с требованием того, что законы должны «приниматься публично»<sup>8</sup>. Одним из очень важных принципов законности как элемента верховенства закона является прозрачность.

33. На уровне согласования законопроектов и стратегических документов европейские стандарты наделяют органы самоуправления судебной власти, в особенности судебные советы, значительными полномочиями. Они играют двойную роль: во-первых, они должны проявлять инициативу и предлагать меры, необходимые для улучшения функционирования системы правосудия в интересах общественности; во-

---

<sup>8</sup> Доклад о верховенстве права, утвержденный на 86-ом пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 25–26 марта 2011 года), п. 36

вторых, с ними необходимо консультироваться при подготовке любых законопроектов, которые могут повлиять на судебную власть (независимость судебной власти или снижение уровня гарантий на доступ граждан к правосудию)<sup>9</sup>.

34. Что касается консультаций с представителями судебной власти, КСЕС заявляет, что судьям должно быть разрешено участвовать в дебатах по вопросам национальной политики в области правосудия. Они должны активно участвовать в подготовке законодательных актов, касающихся их статуса и, в целом, функционирования судебной системы.

35. Необходимость в консультировании с представителями судебной власти по вопросам, связанным с реформированием судебной системы, очень четко изложена в постановлении ЕСПЧ по делу «Бака против Венгрии» (0261/12), согласно которому председатель Национального совета юстиции обязан выражать свое мнение по законопроектам, касающимся судебной системы. Любое ограничение права на свободу выражения мнения судьей в ситуации, схожей с ситуацией заявителя, должно быть тщательно изучено судом<sup>10</sup>. По мнению суда, лишение представителя судебной власти возможности предоставлять консультации по законопроектам, касающимся судебной системы, является вмешательством в право на свободу выражения мнения (ст. 10 постановления ЕСПЧ). Вопросы, связанные с реформированием судебной системы, суд определяет как **«вопросы, представляющие общественный интерес»**.

36. Аналогичные стандарты установил КСЕС в своем Заключении № 7, заявив, что консультативная функция судебной власти должна быть признана во всех странах<sup>11</sup>. Судебный совет должен использовать периодические отчеты о своей деятельности как возможность предложить меры по улучшению функционирования судебной системы в интересах общественности.

37. КСЕС заявляет, что судьи должны иметь возможность предоставлять консультации и активно участвовать в подготовке законодательных актов, касающихся их статуса и, в целом, функционирования судебной системы<sup>12</sup>.

38. КСЕС придерживается мнения, что гражданское участие играет важнейшую роль в процессе подготовки законопроектов в целях повышения качества правосудия и услуг, оказываемых населению. В группы пользователей судов должны входить представители судебной власти и все другие заинтересованные стороны. Указанные

---

<sup>9</sup> Заключение № 7 (2005) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета министров Совета Европы «По вопросу правосудия и общества», утвержденное КСЕС на 6-м заседании (Страсбург, 23–25 ноября 2005 г.), п. 87 и п. 96.

<sup>10</sup> П. 165.

<sup>11</sup> Заключение № 7 (2005) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета министров Совета Европы «По вопросу правосудия и общества», утвержденное КСЕС на 6-м заседании (Страсбург, 23–25 ноября 2005 г.), п. 87

<sup>12</sup> Заключение № 5 (2005) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета министров Совета Европы «О праве и практике назначения судей в Европейский суд по правам человека», п. 34

группы должны регулярно проводить заседания с целью исследования соответствующих данных и внесения предложений<sup>13</sup>.

## II. Анализ ситуации в странах-участницах

### 1. Прозрачность

39. Под **прозрачностью** следует понимать неограниченный доступ к своевременной и достоверной информации о решениях и эффективности. Для обеспечения прозрачности предлагаемое решение или постановление (законопроект, решение правительства, стратегический документ и т. д.) должно предусматривать процедуру уведомления заинтересованных сторон о содержании и обосновании указанного предложения.

#### 1.1. Подготовка проектов стратегических документов

40. Как говорилось выше, одной из выявленных в странах-участницах проблем является отсутствие стратегического подхода к проведению реформ судебной системы. Что касается публикации стратегических документов, ситуация ничем не отличается. Среди стран-участниц только Республика Молдова заявила о существовании установленного законом обязательства по публикации проектов стратегических документов, которая осуществляется при помощи специальной веб-платформы<sup>14</sup> и веб-страницы органа, разрабатывающего документ. В то же время представители других стран не упомянули и не определили никаких других примеров положительного опыта в этой области.

#### 1.2. Публикация законопроекта

41. В большей части стран-участниц органы власти обязаны опубликовать законопроект до его утверждения, чтобы получить отзывы и комментарии от соответствующих заинтересованных сторон. Указанное обязательство действует в Армении, Азербайджане и в Республике Молдова как общее обязательство соответствующего органа власти, а также в Беларуси, Грузии и Украине как обязательство законодательного органа. В целях соблюдения принципа прозрачности и обеспечения надлежащих сроков для консультирования рекомендуется публиковать проект документа как можно ранее, после его составления исполнительным органом, ответственным за его подготовку.

#### 1.3. Длительность периода общественного обсуждения законопроекта

42. В большинстве стран четкий период обнародования законопроекта для консультирования и комментирования не предусмотрен. В Армении и Республике Молдова закон предусматривает, что проект решения может быть утвержден не менее чем через 15 рабочих дней после опубликования. Существование положительного опыта в данной сфере можно отметить в Азербайджане, где законопроекты публикуются до начала консультационного процесса, Беларуси – при поступлении в парламент, Грузии – не менее чем за 10 дней до утверждения, и Украине – через три дня после избрания парламентской комиссии. Необходимо отметить, что в соответствии с положительным опытом публикация документа осуществляется после

---

<sup>13</sup> Европейская сеть судебных советов, второй доклад «О реформировании судебной системы», 2012–201, п. 45

<sup>14</sup> [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md)

его подготовки исполнительным органом, но до его поступления в парламент. Тем не менее парламент также может опубликовать проект документа до его обсуждения, однако это является его прерогативой. Законопроект должен быть опубликован сразу же после завершения деятельности рабочей группы в составе исполнительного органа, чтобы обеспечить его обсуждение, а также дать представителям судебной власти и другим заинтересованным сторонам возможность выразить свое мнение.

#### 1.4. Обязательство по опубликованию обоснования законопроекта

43. Единственной страной, где существует предусмотренное законом обязательство по опубликованию обоснования законопроекта, является Республика Молдова. В Грузии, по заявлению представителя страны, пояснительные замечания к законопроекту составляются лишь формально. В Украине существует положительный опыт, в соответствии с которым указанное обязательство возлагается на законодательный орган в рамках процесса регистрации закона. Очень важно предусмотреть для органа, составляющего законопроект, обязательство по составлению его обоснования, а также опубликовать оба документа, чтобы общественность могла ознакомиться с мотивами и причинами создания соответствующего закона. В случае если проводилась оценка последствий законопроекта, ее также необходимо опубликовать.

44. Обязательство по опубликованию обоснования законопроекта позволяет сделать его прозрачным и доступным, а также публично объявить причины принятия определенного закона. Эта публикация может послужить препятствием к внесению слишком частых и многочисленных поправок в закон в течение короткого периода времени, так как общественность будет осведомлена, и указанные поправки будет сложнее обосновать.

#### 1.5. Публикация документов в Интернете

45. В национальном законодательстве всех стран предусмотрено обязательство по публикации законопроекта на сайте соответствующего учреждения в Интернете. В Беларуси существует весьма положительный опыт, согласно которому все нормативно-правовые акты публикуются на Национальном правовом Интернет-портале.

## 2. Консультирование

46. **Консультирование** по законодательным и стратегическим документам или постановлениям органов исполнительной власти – это процесс, посредством которого основные заинтересованные стороны приглашаются к участию в начальном этапе формулирования основной идеи, целей и главных компонентов проекта (законодательного акта, стратегического документа или постановления органа исполнительной власти). Он предполагает широкое участие различных заинтересованных лиц, органов государственной власти, а также гражданского общества.

## 2.1 Участие заинтересованных лиц в процессе подготовки проекта предложения

47. Единственной страной, где существует предусмотренное законом обязательство в этом отношении, является Республика Молдова. Представитель Грузии сообщил, что в этой стране действует половинчатый подход. Участие заинтересованных сторон в процессе подготовки предложений оставляется на усмотрение органа, разрабатывающего соответствующее предложение. Указанный подход связан с определенным уровнем риска, так как зависит от ответственного лица, является глубоко субъективным и не характеризуется устойчивостью. Практика замены ответственных лиц делает процесс подготовки законопроектов непредсказуемым, нестабильным, избирательным, а также повышает вероятность принятия субъективных решений. Закрепление в законодательстве обязательства по привлечению всех заинтересованных лиц к участию в процессе подготовки предложения соответствует европейским стандартам, согласно которым консультироваться необходимо не только с представителями судебной власти, но и со всеми заинтересованными лицами<sup>15</sup>.

## 2.2 Формы консультирования

48. Формы консультирования, обычно используемые на практике при рассмотрении различных аспектов реформирования судебной системы, не регулируются законодательством ни одной из стран-участниц. Вопрос заключается в том, является ли консультирование официальным или неофициальным, а также в том, какой положительный опыт применяется в ситуации отсутствия регулирования. Наиболее широко используемый во всех странах-участницах формат – это официальная консультация исключительно при наличии соответствующего разрешения. Указанный подход дополняется более специализированными формами, включая постоянные консультативные группы (за исключением Азербайджана), а также ситуативные экспертные группы, однако наиболее инклюзивный подход, позволяющий представителям судебной власти и других заинтересованных групп, в том числе подготовительной общественной комиссии, внести реальный вклад, применяется только в Грузии, Республике Молдова и Украине. При проведении неофициальных консультаций с избранными группами процесс может стать менее прозрачным.

49. Что касается установленного законом обязательства по обеспечению сбалансированного представительства всех заинтересованных сторон, необходимо отметить, что, если оно существует (в Армении, Азербайджане и Беларуси), то оно относится только к государственным органам власти. Несмотря на отсутствие правового регулирования, на практике баланс между различными заинтересованными сторонами соблюдается в Грузии, Республике Молдова и Украине.

## 2.3 Прозрачность информации в консультативных и рабочих группах

50. Прозрачность информации в консультативных и рабочих группах относится к повестке дня, протоколам и документам (материалам). В странах, где существует указанный подход, определены два уровня доступа: в подавляющем большинстве стран-участниц действует пассивный подход, согласно которому информация доступна по запросу (Армения, Азербайджан, Беларусь и Грузия), и только в двух странах

---

<sup>15</sup> См. Европейская сеть судебных советов, второй доклад «О реформировании судебной системы», 2012–201, п. 45

действует активный подход, при котором информация публикуется онлайн или в печатной форме (Республика Молдова и Украина).

#### **2.4 Приглашение заинтересованных лиц к участию в процессе консультирования по вопросам реформирования судебной системы**

51. Процесс приглашения заинтересованных лиц к участию в процессе консультирования по вопросам реформирования судебной системы можно назвать в целом инклюзивным в большинстве стран (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина). Полная прозрачность мнений, высказанных в процессе консультирования, наблюдается в Республике Молдова, в то время как ограниченный уровень прозрачности характерен для Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии и Украины.

### **3. Гражданское участие**

#### **3.1. Нормативно-правовая база и вклад граждан**

52. В том, что касается участия граждан в процессе реформирования судебной системы, правовое регулирование в странах-участницах сильно различается. Только в Республике Молдова существует предусмотренное законом обязательство по обеспечению гражданского участия. В Украине участие граждан ограничивается только научным исследованием, а в Беларуси — коммерческой деятельностью. В остальных странах четкие нормы отсутствуют. Кроме того, участники не отметили наличия положительного опыта в данной сфере.

#### **3.2. Равный вклад заинтересованных сторон и граждан при обсуждении законопроекта в парламенте**

53. В контексте гражданского участия парламент по своей значимости не уступает исполнительной власти, так как отвечает за принятие правовых норм, а иногда даже выступает в качестве инициатора нормативно-правовых актов. Законодательство в этой сфере в странах-участницах отличается и не всегда предусматривает равный вклад граждан на стадии подготовки законодательного акта парламентом. В Республике Молдова действует установленное законом обязательство по организации общественных консультаций. В Беларуси указанным процессом руководит глава соответствующего парламентского комитета. Кроме того, был отмечен определенный положительный опыт: в Грузии на практике действуют разумные сроки, позволяющие обеспечить равный вклад. Тем не менее в ходе обсуждения было определено, что доступ к заседаниям парламентской комиссии ограничен, что на практике не позволяет заинтересованным сторонам и гражданам вносить свой вклад и присутствовать на обсуждении законопроекта.

#### **3.3. Обоснование принятия и отклонения предложений, поступивших в результате гражданского участия**

54. В ходе анализа опросных листов было выявлено, что ни в одной из стран нет установленного законом обязательства по обоснованию принятия или отклонения поступивших со стороны общественности предложений органом, подготовившим законопроект. Что касается положительного опыта, необходимо отметить, что представитель Азербайджана заявил о проведении заседаний парламентских

комиссий в обстановке открытости. Еще один пример положительного опыта существует в Республике Молдова, где в виде таблицы оформляется перечень разногласий с обоснованиями приемлемости или неприемлемости предложений заинтересованных сторон. Указанная практика также существует в Болгарии, и данная таблица является неотъемлемой частью пакета документов, который подается в совет министров до того, как будет принято решение о направлении законопроекта на утверждение парламентом.

### III. Избранные примеры передового опыта, выводы и наиболее сложные проблемы, как в рамках региона, так и в других странах — участницах Совета Европы с особым акцентом на сферы, определенные представителями стран-участниц как наиболее проблемные

#### 1. Прозрачность

55. Основным вопросом, рассмотренным участниками, стало то, можно ли использовать прозрачность для укрепления общественного доверия к судебной власти, и каким образом это можно сделать. По мнению Венецианской комиссии, прозрачность является главным элементом принципа законности и поддерживает идею публичного принятия законов<sup>16</sup>. Главной проблемой, определенной в большинстве стран, стала потребность в заблаговременной публикации проектов стратегических документов. Это означает, что указанные документы (если таковые имеются), должны публиковаться по инициативе подготовившего их органа до их утверждения. Лучшим решением этого вопроса является наличие установленного законом обязательства исполнительной власти по опубликованию всех стратегических документов. Указанная норма существует только в Республике Молдова.

56. В отношении необходимости обеспечения прозрачности процесса принятия решений необходимо отметить, что в опросных листах была определена еще одна проблема, связанная с необходимостью опубликования законопроектов на более раннем этапе. Предлагается получать комментарии и поддержку от всех заинтересованных сторон до того, как законопроект будет направлен в парламент. Это часть недискриминационного подхода, при котором консультации проводятся со всеми заинтересованными сторонами.

57. Кроме того, участники обсудили то, что принцип прозрачности должен применяться ко всем документам, составленным в процессе подготовки законопроекта. Только в одной стране (Республика Молдова) действует обязательство по публикации всех документов на веб-сайте органа, подготовившего их. В других странах указанная практика также существует, однако на значительно более позднем этапе — когда законопроект уже направлен в парламент (Украина). В целом было рекомендовано публиковать обоснование законопроекта одновременно с самим законопроектом как неотъемлемую часть пакета документов для общественного обсуждения и

---

<sup>16</sup> Доклад о верховенстве права, утвержденный на 86-ом пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 25–26 марта 2011 года), п. 41

комментирования. Также была подчеркнута важность соблюдения принципа прозрачности.

58. Помимо этого, соблюдение принципа прозрачности проектов всех документов обеспечивает им дополнительную убедительность и повышает уровень общественного доверия к соответствующим органам, в связи с чем публикация будет иметь положительные последствия.

## 2. Консультирование

59. Консультирование по проектам документов (стратегий и законов) является важным аспектом общественного восприятия реформирования судебной системы, и очень важно обеспечить участие заинтересованных сторон на раннем этапе подготовки документов. Это можно сделать, пригласив представителей заинтересованных сторон в рабочую группу по подготовке законопроекта или стратегии, организовав общественные обсуждения и предоставив им время на предоставление комментариев и предложений по совершенствованию проектов документов.

60. Одна из выявленных проблем связана с необходимостью разграничения процессов консультирования (с заинтересованными сторонами) и согласования (с другими государственными органами). Процесс консультирования требует не только выяснения мнения других государственных органов, но и получения отзывов от представителей судебной власти, судебных советов, НПО, ассоциаций судей и т. д. Кроме того, необходимо отметить, что законодательство должно предусматривать официальное обязательство по получению государственными органами консультаций по проектам законов и стратегических документов, так как существующая практика неофициального консультирования с представителями заинтересованных сторон по выбору органа власти приводит к нестабильности и подрывает авторитет нормотворческого органа.

61. Процесс консультирования требует обеспечения сбалансированного представительства всех заинтересованных сторон. В ходе обсуждения выяснилось, что в некоторых странах обеспечено оптимальное соотношение представителей судебных советов, участвующих в подготовке законопроектов по реформированию судебной системы. Несмотря на то, что это можно назвать положительным опытом, процесс консультирования также требует разнообразия мнений представителей органов и организаций, не связанных с нормотворческим органом, в том числе судей, профессиональных организаций и организаций гражданского общества. Таким образом, в целом прозрачность консультационного процесса крайне важна для получения поддержки комплексных реформ судебной системы.

62. И, наконец, в ходе обсуждения с участниками был сделан вывод, что процесс консультирования очень важен, однако его реализация может быть очень затруднительной и занимать много времени. Тем не менее это не должно стать помехой его осуществлению, так как консультирование играет такую же важную роль, как и законотворческий процесс, и ему необходимо уделять время, ресурсы и внимание.

63. Участники были ознакомлены с многочисленными примерами передового опыта других европейских стран. Особое внимание было уделено роли судебных советов в

процессе консультирования. Все проекты документов, касающиеся статуса судей, отправления правосудия, процессуального права и, в более широком смысле, все законопроекты, способные повлиять на судебную власть, например на независимость судебной власти, или привести к снижению уровня гарантий на доступ граждан (включая судей) к правосудию, должны быть представлены на рассмотрение судебного совета перед обсуждением в парламенте. Указанная консультативная функция должна быть признана всеми государствами.

64. Судебные советы имеют консультативные полномочия в отношении законодательных актов, касающихся судебной системы, и процессуального законодательства почти во всех странах ЕС: Бельгии, Болгарии, Хорватии (по запросу министра юстиции), Дании, Франции (по запросу президента), Венгрии, Италии, Латвии, Литве, Нидерландах, Польше, Португалии, Румынии, Словакии, Словении и Испании.

65. В Италии, к примеру, закон требует проведения консультаций с судебным советом в процессе подготовки любых законопроектов, касающихся отправления правосудия. В Испании существует ряд вопросов, по которым консультация с судебным советом является обязательной (в том числе внесение поправок в Закон о судебной власти, определение и изменение судебных границ, процессуальных норм или норм, влияющих на юридические и конституционные аспекты правовой защиты в судах, связанные с осуществлением основополагающих прав). В Словакии и Польше, в дополнение к консультативным функциям судебного совета, председатель судебного совета вправе возбудить разбирательство в Конституционном суде по вопросу соответствия законодательства, отправления правосудия и соблюдения конституции.

66. В ходе презентации по вопросам консультирования особое внимание было уделено практике ЕСПЧ в данной области. В связи с этим участникам были представлены основные выводы по делу *«Бака против Венгрии» (0216/12)*. Это дело является показательным, так как в нем подчеркивается та важность, которую ЕСПЧ придает мнению представителей судебной власти и судебных советов в процессе подготовки законопроектов, влияющих на права представителей судебной власти и граждан. Заявитель (председатель Верховного суда и председатель Судебного совета) публично подверг критике ряд законов, принятых за короткий период времени и отрицательно повлиявших на статус судей в Венгрии. В результате этого его полномочия были прекращены на 3,5 года раньше истечения их срока.

67. В своем постановлении от 2016 г. Большая Палата установила, что прекращение полномочий заявителя являлось «...следствием публичного выражения им своего мнения и критики в официальном качестве», имело место после того, как заявитель публично выразил свою точку зрения по ряду законодательных реформ, и было осуществлено в чрезвычайно короткий период времени. По мнению суда, критическое мнение заявителя касалось четырех законодательных реформ, имеющих последствия для судебной власти. Вопросы, касающиеся функционирования системы правосудия, являются вопросами, представляющими общественный интерес, обсуждение которых требует защиты со стороны статьи 10. Заявитель не только имел право, но и был

обязан, как председатель Национального судебного совета, выражать свое мнение по законопроектам, касающимся судебной системы.

68. Кроме того, суд также подчеркнул, что особенно в связи с растущей важностью разделения властей, а также важностью обеспечения независимости судебной власти любое ограничение права на свободу выражения мнения судьей в ситуации, схожей с ситуацией заявителя, должно быть тщательно изучено судом (п. 165). Более того, вопросы, касающиеся функционирования системы правосудия, являются вопросами, затрагивающими интересы общественности, обсуждение которых требует защиты согласно статье 10 (см. вышеуказанное дело *Кудешкиной*, § 86, и вышеуказанное дело *Морис*, § 128).

69. Суд также указал, что вопросы, связанные с разделением властей, могут быть связаны с темами, имеющими большое значение для демократического общества, информированность о которых составляет законный интерес общественности и которые являются предметом политических дебатов. Заявитель критически высказался о конституционных и законодательных реформах, имеющих последствия для судебной власти, а также по вопросам, связанным с функционированием и реформированием судебной системы, независимостью и несменяемостью судей, а также о снижении возраста ухода судей на пенсию — все указанные вопросы затрагивают интересы общественности (см. дело *Кудешкиной с учетом соответствующих изменений*, § 86 и § 94, и вышеуказанное дело *Гужа*, § 88), (п. 165). Соответственно, суд счел, что позиция и высказывания заявителя, которые явно находились в контексте дебатов по вопросам высокой общественной значимости, требовали высокой степени защиты его права на свободу выражения мнения и тщательного исследования любых вмешательств, с соответствующей узкой свободой усмотрения, предоставляемой властям государства-ответчика (п. 171).

70. В качестве примера процесса консультирования участникам был представлен случай из практики. Он был связан с личным опытом одного из докладчиков в должности министра юстиции, и был использован для предоставления информации о полном цикле процесса консультирования. В качестве контекста была представлена следующая информация о Болгарии: к представителям судебной власти в стране относятся и судьи, и прокуроры; действует Высший судебный совет (состоящий из двух отдельных палат — одна для судей и одна для прокуроров); движущей силой реформирования судебной системы является министерство юстиции. Участники также были проинформированы о наличии стратегического подхода к реформированию судебной системы. Стратегия на период с 2011 по 2014 гг. была подготовлена представителями гражданского общества, в то время как стратегия на период с 2015 по 2020 гг. стала предметом общественных консультаций и была принята Народным собранием. Статус судебной власти и ее функции регулируются Конституцией Республики Болгария, Законом о судебной системе и рядом постановлений и указов. Пример из практики касается реформирования судебной системы посредством внесения поправок в Закон о судебной системе (ЗСС) в целях повышения статуса судей и прокуроров (назначение, оценка деятельности и судебная нагрузка), а также внедрения электронного правосудия.

71. Пример из практики был представлен в форме ключевых шагов, предпринятых в контексте процесса консультирования. Первый шаг был связан с разработкой проекта поправок к Закону о судебной системе Болгарии и созданием рабочей группы. Таким образом, было создано две рабочих группы (одна по статусу судей, а вторая – по электронному правосудию), каждую из которых возглавил заместитель министра. К участию в них были привлечены различные специалисты: эксперты министерства юстиции, судьи, прокуроры, представители Высшего судебного совета, эксперты по судебной власти и по соответствующей теме, представители НПО, ассоциаций судей и прокуроров, а также Национального института правосудия (каждый из них был назначен своим учреждением). Все записи обсуждений, отчеты и протоколы были опубликованы на веб-сайте совместно с законопроектом и его обоснованием.

72. Вторым шагом касался обсуждения законопроекта и его обоснования, а также консультаций по ним с участием представителей судебной власти. Министр юстиции лично встречался с судьями и прокурорами из 5 апелляционных судов Болгарии, чтобы представить законопроект и ответить на вопросы. Кроме того, во время одного из открытых (публичных) заседаний Высшего судебного совета с его представителями были проведены консультации и обсуждение, и были даны ответы на все вопросы. На пленарном заседании было принято решение в поддержку законопроекта. Также были проведены обсуждения и консультации с НПО. Третий шаг связан с интеграцией в законопроект предложений, что на практике привело к разработке новой версии законопроекта. Была создана и опубликована таблица, включающая принятые и отклоненные предложения, а также обоснования по ним.

73. Следующий шаг предполагал запуск официального процесса консультирования, который в Болгарии равен 14 дням. Это период, в течение которого все заинтересованные стороны (включая тех, чьи представители вошли в состав рабочей группы по подготовке законопроекта) предоставляют письменные комментарии и предложения по совершенствованию законопроекта и обоснования. На этом этапе в законопроект могут быть интегрированы новые предложения. Шестым шагом был связан с получением поддержки парламента: с парламентскими группами были проведены заседания, цель которых заключалась в презентации законопроекта и объяснении мотивов для его принятия.

74. Помимо указанного процесса консультирования, в Закон о нормативных актах недавно были внесены поправки, предусматривающие обязательную оценку последствий законопроекта и определение соотношения между сформулированными целями и ожидаемыми (достигнутыми) результатами законопроекта. Это обязательное требование в отношении каждого закона или поправок к закону до его представления совету министров. Оценка последствий каждого закона (или поправок к нему) проводится соответствующим исполнительным органом, подготовившим закон (поправки к нему).

### 3. Гражданское участие

75. Гражданское участие — это привлечение общественности и заинтересованных сторон к обсуждению законодательного решения или действия властей до

окончательного его утверждения. Чтобы обеспечить гражданское участие, власти должны разрешить комментирование по любым вопросам, связанным с тематикой предложения. Власти должны ответить на комментарии и составить обзор предпринятых действий или отклоненных комментариев. Согласно второму докладу КСЕС, в группы пользователей судов должны входить представители судебной власти и все другие заинтересованные стороны. Указанные группы должны регулярно проводить заседания с целью исследования соответствующих данных и внесения предложений<sup>17</sup>. Одна из выявленных проблем заключалась в обеспечении равных возможностей по выражению своего мнения для всех представителей общественности в процессе рассмотрения документа в парламенте. В рамках указанного процесса все граждане должны иметь возможность внести свой вклад в течение разумного срока, чтобы все заинтересованные стороны могли выразить свое мнение; кроме того, необходимо обеспечить прозрачность работы парламентских комиссий. В ходе обсуждения с участниками был представлен подход, действующий в Республике Молдова в отношении консультирования и гражданского участия, и были рассмотрены различные этапы указанного процесса.

76. Основной целью обеспечения гражданского участия является преодоление низкого уровня общественного доверия к судебной власти и органам государственной власти. Общественные консультации по законопроектам и стратегическим документам имеют дополнительное преимущество: они позволяют получить поддержку граждан, так как они чувствуют себя вовлеченными и намного более информированными. Они не только получают точную информацию о процессе реформирования судебной системы и могут поддержать его, но и могут привлекаться к участию в нем и воспринимать его как свой. Вопрос о необходимости гражданского участия в процессе реформирования судебной системы посредством внесения поправок в законодательство был обсужден с участниками в общих чертах. Все они выразили обеспокоенность по поводу низкого уровня доверия граждан к судебной власти в связи с общим представлением об отсутствии правосудия.

#### **IV. Нерешенные проблемы**

77. На основании Заключения КСЕС № 7 (2005) и № 5 (2005), Контрольного списка вопросов для оценки соблюдения принципа верховенства права, разработанного Венецианской комиссией, а также второго доклада «О реформировании судебной системы» Европейской сети судебных советов были разработаны подробные международные стандарты в области прозрачности, консультирования и гражданского участия. Анализ опросных листов и обсуждения в Кишиневе показали, что в этой области все еще много проблем и открытых вопросов, особенно в отношении баланса между полномочиями исполнительной и судебной власти в контексте подготовки законопроектов, связанных с реформированием судебной системы. В разных странах обеспечены разные уровни прозрачности и действуют различные подходы к организации консультаций с заинтересованными сторонами. Необходимо приложить

---

<sup>17</sup> Европейская сеть судебных советов, второй доклад «О реформировании судебной системы», 2012–2013 гг., п. 45

все усилия к тому, чтобы сделать этот процесс более открытым для сторонних взглядов и мнений, чтобы обеспечить легитимность реформирования судебной системы.

78. Более того, особенно в отношении гражданского участия, важно обеспечить время для консультаций и гражданского участия как на этапе подготовки законопроекта органами исполнительной власти, так и на этапе его утверждения парламентом. Важно обеспечить прозрачность проектов стратегических документов, так как они являются прочной основой для реформирования судебной системы, и отсутствие поддержки стратегии со стороны общественности и заинтересованных сторон препятствует осуществлению реформ.

79. В ходе обсуждения внимание участников также было обращено на проблему реализации принципов независимости, прозрачности и консультирования на практике. В этой связи может быть полезным проведение заседания, целью которого станет обсуждение этого вопроса.

80. Среди нерешенных проблем также можно отметить предложенный консультантом вопрос, изначально отсутствовавший в повестке дня. Это вопрос пределов (ограничений) полномочий судебной, исполнительной и законодательной власти в контексте разделения властей. Согласно Заключению № 18 КСЕС, «судебная система должна понимать, что в части политических решений, принимаемых законодательной и исполнительной ветвями власти, существуют определенные пределы для судебного и правового вмешательства». Таким образом, все суды судебной системы должны проявлять осторожность, чтобы не выйти за пределы полномочий, которыми они наделены законом для осуществления правосудия. КСЕС признает, что и законодательная, и исполнительная ветви власти должны заниматься легитимными вопросами, в которые судебная власть не должна вмешиваться. Судебная власть также не должна выступать против всех предложений о внесении изменений в судебную систему, называя их посягательством на независимость судебной власти. Представители судебной власти не должны поощрять неповиновение и неуважение к исполнительной и законодательной ветвям власти».

81. Что касается ограничений полномочий законодательной и исполнительной власти, в Заключении № 18 говорится, что вопрос о том, как часто в законодательство должны вноситься поправки, относится к компетенции законодательной власти. Тем не менее при возможности следует избегать внесения большого количества поправок в течение короткого периода времени, по крайней мере, в области отправления правосудия.

### Часть III. Коммуникация

82. **Коммуникация** предполагает обеспечение разнонаправленных информационных потоков, подкрепляющих процесс реформирования с целью повышения доверия общественности и увеличения поддержки реформ. Как правило, он включает всестороннее социальное взаимодействие для обеспечения общественного доступа.

## **I. Обзор соответствующих европейских и других международных стандартов**

83. В своем недавнем Заключении № 18 КСЕС кратко обобщает необходимость в коммуникации в контексте реформирования судебной системы. Как КСЕС уже отмечал ранее, диалог с общественностью, как прямой, так и осуществляемый через СМИ, имеет очень большое значение для повышения осведомленности граждан о законе и укрепления их доверия к судебной власти. Очень важно, чтобы диалог между тремя ветвями власти в государстве и между судебной властью и общественностью, а также любые инспекции и расследования проходили в обстановке взаимного уважения<sup>18</sup>.

84. В целях обеспечения эффективной коммуникации с гражданами в своем Заключении № 17 КСЕС призывает СМИ разработать свои собственные кодексы профессионального поведения для обеспечения сбалансированного освещения судебных процессов, чтобы достичь объективности такого освещения<sup>19</sup>. Суды должны участвовать в общих рамочных программах других государственных учреждений и активно предоставлять информацию общественности.

## **II. Анализ ситуации в странах-участницах**

### **1. Виды распространяемой информации**

85. Во всех странах-участницах к видам информации, чаще всего распространяемой в рамках процесса реформирования судебной системы, можно отнести пресс-релизы и инфографику. Кроме того, используются печатные руководства для граждан и тематические брошюры, которые являются намного более специализированными средствами ознакомления граждан с целями и достижениями в области реформирования судебной системы.

### **2. Способы распространения информации**

86. Во всех странах-участницах наиболее часто используемые способы распространения информации носят нерегулярный характер, и предпочтительными средствами коммуникации являются проводимые время от времени пресс-конференции и интернет-ресурсы. В большинстве стран, за исключением Грузии, также публикуются открытые доклады и проводятся соответствующие общественные мероприятия.

87. Более активные средства коммуникации, такие как ежемесячные совещания и информационные бюро, в странах-участницах широко не распространены, и их потенциал необходимо исследовать повторно в будущем.

### **3. Подотчетность органа, ответственного за реформирование судебной системы**

87. Наряду с используемыми средствами коммуникации, существует еще один очень важный вопрос, связанный с уровнем подотчетности органа, играющего главную роль в осуществлении реформ судебной системы. Только в трех странах-участницах (Беларуси, Молдове и Украине) законом установлено обязательство указанных органов

---

<sup>18</sup> Заключение № 18 (2015), п. 32, Консультативный совет европейских судей (КСЕС), п. 32 и п. 36.

<sup>19</sup> Заключение № 17, Консультативный совет европейских судей, п. 49

отчитываться о ходе процесса реформирования судебной системы перед другими государственными органами и заинтересованными сторонами.

88. Таким образом, в большинстве стран-участниц наблюдается одна и та же тенденция: инициативные меры по предоставлению отчетности, которые могли бы обеспечить более высокий уровень общественной поддержки, на практике являются ограниченными.

#### **4. Коммуникационные ресурсы, доступные органу самоуправления судебной власти**

89. Орган самоуправления судебной власти играет важнейшую роль в информировании по вопросам, касающимся реформ, и именно поэтому вопрос наличия у него необходимых ресурсов имеет большое значение. Лишь в двух странах-участницах орган самоуправления судебной власти имеет собственную коммуникационную стратегию, квалифицированных специалистов в области коммуникации, а также бюджет, выделенный для целей коммуникации (Азербайджан и Республика Молдова).

90. В Армении и Грузии еще не разработана коммуникационная стратегия, в то время как в Армении, Беларуси, Грузии и Украине актуальным вопросом остается назначение квалифицированных специалистов в области коммуникации. Представитель Украины выразил особую обеспокоенность по поводу того, кто выступает от имени судебной власти, тем самым указав на необходимость в развитии коммуникационного потенциала органов, ответственных за осуществление реформ судебной системы.

#### **5. Возможности ассоциаций судей в области информирования о реформах**

91. Во всех странах-участницах ассоциации судей и (или) прокуроров выразили интерес к участию в процессе информирования об основных этапах процесса реформирования.

### **III. Избранные примеры передового опыта, выводы и наиболее сложные проблемы, как в рамках региона, так и в других странах — участницах Совета Европы с особым акцентом на сферы, определенные представителями стран-участниц как наиболее проблемные**

92. Обсуждение вопроса о продвижении реформ судебной системы было интересным и ярким благодаря действующим европейским стандартам в области коммуникации и передовому опыту некоторых европейских стран. Кроме того, у участников возникли вопросы относительно того, как судебная власть должна поддерживать связь с общественностью. Существуют два способа поддержания связи судебной власти с общественностью: прямой (через председателей судов, судей или пресс-секретарей) и косвенный (через СМИ). Подход, предусматривающий пассивную роль судов на общественной арене, соответствующий традиционной концепции обязательств по соблюдению беспристрастности и осмотрительности и сделавший СМИ единственными посредниками судов в поддержании связей с общественностью, быстро меняется.

93. Были выявлены и представлены участникам примеры передового опыта некоторых европейских стран. Так, например, в Норвегии судьям разрешается делать заявления

для прессы, однако, в силу сложившейся традиции, они воздерживаются от этого. Обычно заявления о деятельности суда делает его председатель. Как правило, судьи не комментируют собственные решения из-за риска того, что их комментарии могут быть интерпретированы как дополнительные аргументы в пользу их решения. В Швеции судьи более охотно, чем в прошлом, отвечают на общие вопросы от СМИ, а также представляют свои судебные решения и объясняют их общественности. В судах обычно нет пресс-секретарей, и судья может свободно выступать с заявлениями для прессы при условии, что он(-а) не дискредитирует свою функцию в деле, которое он рассматривает. В Соединенном Королевстве интернет играет очень важную роль в информировании общественности о правовой системе. Соответствующие веб-сайты понятны, доступны и содержат все необходимые контактные данные, при помощи которых пользователь сможет найти дополнительную информацию. В Германии ассоциации судей предлагают веб-сайты, информирующие граждан преимущественно о текущих правовых вопросах. На интернет-ресурсах судов могут публиковаться статьи судей, посвященные определенным правовым вопросам, а также истории суда, в дополнение к практической информации о судебной системе.

#### **IV. Нерешенные проблемы**

94. Вопрос коммуникации заслуживает рассмотрения на отдельном заседании, так как, с учетом вопросов и заинтересованности участников, было очевидно, что им требуется более подробная информация по данной теме. Она обсуждалась в контексте вопроса общественного доверия к судебной власти и низкого доверия к органам государственной власти в целом. На обсуждение указанной темы стоит выделить больше времени, возможно, на будущем семинаре с участием данных стран.

#### **Часть IV. Выводы**

95. Анализ ситуации в соответствующих странах-участницах, а также обсуждение соответствующих норм указывают на то, что реформирование судебной системы является вопросом большой важности во всех странах-участницах. Обзор международных стандартов в отношении процесса реформирования судебной системы подчеркивает необходимость проведения и осуществления реформ в соответствии с принципами прозрачности, консультирования, гражданского участия и коммуникации. На основании анализа и обсуждения можно сделать несколько главных выводов.

96. Процессы реформирования судебной системы всегда должны основываться на стратегическом подходе, предполагающем участие представителей судебной власти на самых ранних этапах. Данный подход крайне значим для успешного осуществления реформ, и роль судебной власти является очень важной. При наилучшем варианте развития событий судебная власть будет представлена судебным советом, выражающим ее мнение и защищающим ее независимость. В странах, где существуют и судебные, и правовые советы, их функции должны быть тщательнейшим образом дифференцированы.

97. Европейские стандарты устанавливают четкие требования в отношении прозрачности процесса подготовки законопроектов, касающихся реформирования судебной системы, а также в отношении обсуждения указанных законопроектов с представителями судебной власти и привлечения общественности в целях обеспечения верховенства права. Указанный подход позволяет обеспечить независимость судебной власти и повысить потенциал ее эффективности. Принцип прозрачности должен распространяться на подготовку стратегических документов, а также на подготовку законопроектов по реформированию судебной системы и их обоснования. Кроме того, необходимы более строгие нормы в отношении периода публикации законопроекта и его комментирования. Настоятельно рекомендуется для повышения уровня прозрачности использовать интернет.

98. Консультирование — это еще один важный принцип, который необходимо применять в процессе принятия законов, касающихся судебной власти. Он требует участия всех заинтересованных лиц в процессе подготовки законопроекта, обеспечения сбалансированного представительства и поиска способов регулирования всех форм консультирования законодательством соответствующих стран. Для обеспечения эффективности консультирования очень важна прозрачность информации (в отношении всех протоколов, проектов, повесток дня и других материалов).

99. В том, что касается участия граждан в процессе реформирования судебной системы, правовое регулирование в странах-участницах сильно различается. Представляется, что распространенной практикой является обеспечение большей степени прозрачности на уровне принятия решений парламентом и открытости на уровне исполнительной власти, что является движущей силой реформ судебной системы. Еще одним важным вопросом является необходимость не только в учете предложений от различных заинтересованных сторон, но и обосновании принятых и отклоненных в результате гражданского участия предложений.

100. По мнению КСЕС, диалог с общественностью, как прямой, так и осуществляемый через СМИ, имеет очень большое значение для повышения осведомленности граждан о законе и укрепления их доверия к судебной власти. Согласно рекомендациям, органу самоуправления судебной власти следует информировать граждан о реформировании либо напрямую, либо через СМИ. Коммуникативная стратегия обеспечивает эффективную поддержку процесса коммуникации с общественностью. Указанный подход позволяет повысить низкий уровень доверия к судебной власти, что, как выяснилось, является серьезной проблемой во всех странах.

101. В заключение следует отметить, что участники проявили большой интерес к обсуждаемым темам, и дискуссии были очень активными. Были обсуждены все вопросы повестки дня, однако их можно было бы рассмотреть более подробно, так как заинтересованность участников была очень высока.

102. Возможными темами для рассмотрения в будущем являются следующие:

- процесс оценки стратегических документов как необходимая мера при подготовке проекта следующей стратегии по реформированию судебной системы;

- роль судебных советов в процессе консультирования;
- баланс между полномочиями исполнительной и судебной власти в контексте подготовки законопроектов по реформированию судебной системы;
- вопрос общественного доверия к судебной власти и низкого доверия к органам государственной власти в целом;
- вопрос коммуникации заслуживает проведения отдельного заседания.

Следующим шагом вперед мог бы стать более подробный анализ роли судебных советов и роли правовых советов в процессе реформирования судебной системы в целях разграничения их функций.

## Приложение 1 — Международные стандарты

### 1. Международные стандарты в области реформирования судебной системы

Цели в области устойчивого развития ООН, утвержденные Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2015 г.

Заключение № 18 (2015) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ), «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии»<sup>20</sup>

Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе» за 2011–2012 гг.

Европейская сеть судебных советов, Вильнюсская декларация о проблемах и возможностях судебной власти в текущем экономическом климате

Европейская сеть судебных советов, доклад «Реформирование судебной системы в Европе», часть II, рекомендации по эффективному отправлению правосудия

*Кроме того, большое значение имеет прецедентное право ЕСПЧ по статье 6.*

### 2. Международные стандарты в области прозрачности, консультирования и гражданского участия

Доклад о верховенстве права, утвержденный на 86-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 25–26 марта 2011 года)

Контрольный список вопросов для оценки соблюдения принципа верховенства права, Венецианская комиссия, CDL-AD(2016)007

Заключение № 7 (2005) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) для Комитета министров Совета Европы «По вопросу правосудия и общества», утвержденное КЕСЕ на 6-ом заседании (Страсбург, 23–25 ноября 2005 г.)

Заключение № 5 (2005) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) для Комитета министров Совета Европы «О праве и практике назначения судей в Европейский суд по правам человека»

Европейская сеть судебных советов, второй доклад «О реформировании судебной системы», 2012–2013 гг.

---

<sup>20</sup> См. также Заключение № 1 (2001) КЕСЕ о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей, п. 11

3. Международные стандарты в области коммуникации

Заключение № 18 (2015), п. 32, Консультативный совет европейских судей (КЕС), «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии»

4. Независимость судебной власти в контексте разделения властей: ограничения

Заключение № 18 (2015) Консультативного совета европейских судей (КЕС) «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии»

**Приложение 2 — Сводная таблица ответов участников из различных стран на вопросы опросного листа, предоставлявшегося в рамках подготовки**

		Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
<b>I. Вопросы, связанные со статусом реформирования судебной системы</b>							
1	<b>Стратегический документ</b>	Да  Стратегическая программа правовых и судебных реформ в Республике Армения на 2012–2016 гг.	Да	Да  Указ Президента Республики Беларусь № 454 (в ред. от 29.11.2013 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции Республики Беларусь» Указ Президента № 529 (в ред. от 31.12.2015 г.) «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь»	Да  В 2016 г. идет процесс подготовки проекта Стратегии по реформированию судебной системы	Да  Стратегия реформирования сектора юстиции (СРСР) на 2011–2016 гг.	Да  Стратегия развития судебной системы Украины на 2015–2020 гг.
2	<b>Ответственный орган</b> - движущая сила	Министерство юстиции	Президент	Президент Национальный центр законодательства и правовых исследований	Министерство юстиции	Министерство юстиции	Президент Совет по вопросам судебной реформы
	- уровень реализации	Совместный	Судебно-правовой совет и министерство юстиции	Верховный суд	Совместный	Совместный	Совместный
3	<b>Текущие вопросы реформирования</b>						
A	Защита независимости судебной власти	Да	Нет	Да	Да	Да	Да

<b>B</b>	Самоуправление судебной власти	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
<b>C</b>	Обучение судей	Да	Да	Да	Нет	Да	Да
<b>D</b>	Обеспечение более легкого доступа к правосудию	Да	Да	Да	Да	Да	Да
<b>E</b>	Поддержание и повышение качества отправления правосудия	Да	Да	Да	Да	Да	Да
<b>F</b>	Улучшение управления и оптимизация рабочей нагрузки	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
<b>G</b>	Внедрение систем автоматизации судебного делопроизводства и переход к цифровому формату	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
<b>H</b>	Обеспечение согласованности и своевременности судебных решений	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
<b>I</b>	Упрощение судебных процедур	Да	Да	Да	Да	Да	Да
<b>J</b>	Соблюдение международных стандартов	Да	Да	Да	Да	Да	Да
<b>K</b>	Другое			Да <sup>21</sup>			Да
		<b>Армения</b>	<b>Азербайджан</b>	<b>Беларусь</b>	<b>Грузия</b>	<b>Республика Молдова</b>	<b>Украина</b>

## II. 1. Вопросы по теме прозрачности

<b>4</b>	<b>Подготовка проектов стратегических документов</b> - обязательная публикация	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет
	- практика	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Да <sup>22</sup>	Информация отсутствует

<sup>21</sup> Более подробная информация представлена в конце документа.

<sup>22</sup> [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md)

5	<b>Публикация законопроекта</b>						
	- обязательная публикация	Да	Да	Да, для законодательных актов	Да, для законодательных актов	Да	Да, для законодательных актов
	- практика	Да	Да	Да	Да	Да	Да
6	<b>Длительность периода общественного обсуждения законопроекта</b>						
	- по закону	Не менее 15 дней	Срок не установлен	Срок не установлен	Срок не установлен	Не менее чем за 15 дней до утверждения законопроекта	Срок не установлен
	- на практике	Не менее 15 дней	До начала процесса консультирования	При передаче в парламент	не менее чем за 10 дней до принятия	Не менее чем за 15 дней до утверждения законопроекта	через три дня после избрания парламентской комиссии
7	<b>Обязательство по опубликованию обоснования законопроекта</b>						
	- по закону	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Нет
	- на практике	Да	Нет	Нет	Пояснительные замечания составляются лишь формально	Да	Обязательство возлагается на законодательный орган в рамках процесса регистрации законопроекта
8	<b>Публикация документов в интернете</b>						
	- по закону	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- на практике	Да	Да	Да	Да	Да	Да

		Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
<b>II. 2. Вопросы по теме консультирования</b>							
9	<b>Участие заинтересованных лиц в подготовке проекта предложения</b>						
	- по закону	По решению нормотворческого органа	По решению нормотворческого органа	По решению нормотворческого органа	По решению нормотворческого органа	Обязательное участие	По решению нормотворческого органа
	- на практике	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Половинчатый подход	Да	Информация отсутствует
10	<b>Используемые формы консультирования</b>						
	- неофициальные консультации с избранными группами	Да	Нет	Нет	Да	Да	Да
	- официальные консультации исключительно при наличии соответствующего разрешения	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- постоянные консультативные группы	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
	- ситуативные экспертные группы	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- подготовительная общественная комиссия или комитет	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да
	- другое	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Результаты игнорируются
11	<b>Сбалансированное представительство на официальных консультациях</b>						
	- по закону	По усмотрению нормотворческого органа	Только представители государственных властей	Только представители государственных властей	Нет	Нет	Нет
	- на практике	Информация	Информация	Информация	Баланс	Баланс	Баланс

		отсутствует	отсутствует	отсутствует	соблюдается	соблюдается	соблюдается
12	<b>Прозрачность информации в консультативных и рабочих группах</b>	<b>Пассивный подход:</b> информация доступна, но только по запросу	<b>Активный подход:</b> информация находится в открытом доступе онлайн или в печатной форме	<b>Активный подход:</b> информация находится в открытом доступе онлайн или в печатной форме			
13	<b>Участие заинтересованных сторон в консультационном процессе</b>	Достаточно широкое	Достаточно широкое	Недостаточно широкое	Достаточно широкое	Достаточно широкое	Достаточно широкое
14	<b>Прозрачность мнений, представленных в процессе консультирования</b>	Ограниченная	Ограниченная	Ограниченная	Ограниченная	Полная	Ограниченная

		Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
<b>II. 3. Вопросы на тему гражданского участия</b>							
15	<b>Нормативно-правовая база обеспечивает вклад граждан</b>						
	- по закону	По решению нормотворческого органа	По решению нормотворческого органа	По решению нормотворческого органа	Нет специальных правил	Да	По решению нормотворческого органа
	- на практике	В ограниченной степени	В ограниченной степени	Общедоступная веб-платформа	В ограниченной степени	Общедоступная веб-платформа	В ограниченной степени
16	<b>Равный вклад заинтересованных сторон и граждан при обсуждении законопроекта в парламенте</b>						
	- по закону	Применяются общие положения	Применяются общие положения	По усмотрению главы парламентской комиссии	Нет специальных правил	Законом установлено обязательство по организации общественных консультаций	Ограничен проектами, связанными с экономической деятельностью
	- на практике	Ограниченный	Ограниченный	Ограниченный	Ограниченный	Широкое участие	Ограниченный
16	<b>Формы гражданского участия, обычно используемые в процессе реформирования судебной системы</b>						
	- к участию в комментировании приглашается широкий круг лиц	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Нет
	- публичное информирование и приглашение к комментированию	Да	Нет	Да	Нет	Нет	Нет
	- общественные собрания или заседания	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
	- публикация	Да	Да	Да	Да	Да	Да

	предложений онлайн						
	- консультативные или экспертные группы	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- подготовительная общественная комиссия или комитет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да
17	<b>Гражданское участие открыто для заинтересованных сторон на практике</b>	Иногда открыто, но не всегда	Обычно открыто	Иногда открыто, но не всегда			
18	<b>Сроки подачи комментариев</b>	Нет специальных правил	Нет специальных правил	Нет специальных правил	Нет специальных правил	15 рабочих дней	Нет специальных правил
19	<b>Обоснование принятия и отклонения предложений, поступивших в результате гражданского участия</b>						
	- по закону	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
	- на практике	Нет	Нет	Нет	Нет	Таблица расхождений с обоснованием	Нет

		Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
<b>IV. Вопросы по теме коммуникации</b>							
20	<b>Виды распространяемой информации</b>						
	- Пресс-релизы	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- Печатные руководства для граждан	Да	Да	Нет	Да	Да	Да
	- Тематические брошюры	Да	Да	Нет	Да	Да	Да
21	- Инфографика и статистика	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- Другое	Небольшие гранты на проекты студентов юридических факультетов	Нет	Нет	Нет	Нет	Открытые отчеты
21	<b>Способы распространения информации среди граждан</b>						
	- ежемесячные совещания	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет
	- нерегулярные пресс-конференции	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- открытые отчеты	Да	Да	Да	Нет	Да	Да
	- тематические общественные мероприятия	Да	Да	Нет	Да	Да	Да
	- интернет-ресурсы	Да	Да	Да	Да	Да	Да
	- информационные бюро	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Да
- другие мероприятия по связям с общественностью	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	
22	<b>Подотчетность органа, ответственного за реформирование судебной системы</b>						
	- по закону	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да
	- на практике	Ограниченная	Нет	Ограниченная	Ограниченная	Да	Да
23	<b>Коммуникационные ресурсы, доступные органу самоуправления</b>						Нет четких норм относительно того, кто должен

	<b>судебной власти</b>						выступать от имени судебной власти
	- разработана коммуникационная стратегия	Нет	Да	Да	Нет	Да	Да
	- квалифицированный(-е) специалист(-ы) по коммуникации	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет
	- выделен бюджет	Да	Да	Нет	Нет	Да	Нет
	- другое	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
<b>24</b>	<b>Коммуникационная деятельность ассоциаций судей</b>						
	На практике	Да	Да	Да	Да	Да	Ограниченная

**3. Беларусь:** улучшение материально-технической и кадровой базы.

**3. Украина:** деполитизация судебной системы; увеличение возраста и требований к профессиональной квалификации кандидатов на должность судьи; внедрение конкурсного принципа назначения судей; учреждение конституционного органа, специализирующегося в области отбора, карьерного роста и ответственности судей, состоящего преимущественно из судей, избранных судьями; создание судейских корпусов по определению квалификации, отбору и оценке.

## Приложение 3 – Повестка для и список участников

### ПОВЕСТКА ДНЯ РАБОЧАЯ ГРУППА В

#### Процессы реформирования судебных систем

с акцентом на прозрачность, гражданское участие и коммуникацию

г. Страсбург, 26 сентября 2016 года

09:30–10:00	<u>Открытие и вступительная часть</u> Г-жа Ханне Юнкер, руководитель департамента правосудия и правового сотрудничества Совета Европы Г-н Яри Вилен, посол, глава делегации ЕС в Совете Европы ( <b>подлежит уточнению</b> )
10:00–11:00	<u>Презентация релевантных европейских и других международных стандартов</u> Речь международного консультанта, г-жи Дианы Ковачевой, с последующей сессией «вопрос-ответ» и обсуждением
11:00–11:15	Кофе-пауза
11:15–12:45	<u>Обзор и анализ наиболее серьезных проблем, с которыми сталкиваются страны-участницы</u> Речь международного консультанта с комментариями и мнениями всех участников
12:45–14:15	Обед
14:15–15:30	<u>Презентация типичных примеров, передовых практик или выводов, сделанных в отношении проблем, выявленных на основании опыта стран в рамках региона и других стран-членов Совета Европы</u> Представляется международным консультантом с комментариями и мнениями участников
15:30–15:45	Кофе-пауза
15:45–17:30	<u>Предложения и обсуждение возможных региональных подходов или инициатив сотрудничества, которые могут быть реализованы в ответ на выявленные проблемы</u> Речь международного консультанта с мнениями участников

**СПИСОК УЧАСТНИКОВ  
РАБОЧАЯ ГРУППА В**

**Процессы реформирования судебных систем**

с акцентом на прозрачность, гражданское участие и коммуникацию

г. Страсбург, 26 сентября 2016 года

**Международные эксперты**

1. Г-жа Диана Ковачева Преподаватель и научный сотрудник Болгарской академии наук
2. Г-жа Катя Христова Старший преподаватель, преподаватель европейской политики Нового болгарского университета по программе «Жан Монне»

**Члены РРГ**

3. Г-жа Татевик Давдян Исполняющая обязанности директора государственного агентства «Группа по реализации проектов в сфере правосудия»  
Министерства юстиции Республики Армения
4. Г-жа Анна Вардапетян Первый заместитель начальника Судебного департамента Республики Армения
5. Г-н Фарид Мадатли Начальник отдела международных связей Верховного суда Азербайджанской Республики
6. Г-жа Инна Угнивенко Судья коллегии по гражданским делам Минского городского суда, Беларусь
7. Г-н Ушанги Бахтадзе Начальник секции международных отношений Высшего совета юстиции Грузии
8. Г-жа Татьяна Морару Начальник отдела анализа, мониторинга и оценки политических мер Министерства юстиции Республики Молдова
9. Г-жа Михаэла Мартинов Консультант кабинета министра юстиции Республики Молдова
10. Г-н Александр Олийнык Глава департамента юстиции и национальной безопасности Министерства юстиции Украины

**Ведомственные эксперты**

11. Г-н Ильхам Ахмадов Член Судебно-правового совета, судья Административно-экономического суда № 1 г. Баку, Азербайджан
12. Г-н Самад Джафаров Ведущий советник Главного управления организации и контроля Министерства юстиции Азербайджана
13. Г-жа Евгения Парамонова Начальник аналитического отдела Генеральной прокуратуры Республики Беларусь

- |     |                           |   |
|-----|---------------------------|---|
| 14. | Г-жа Валентина Григорис   | Заместитель директора Агентства по администрированию судебных учреждений Республики Молдова |
| 15. | Г-н Богдан Монич          | Судья Житомирского апелляционного административного суда, Украина                           |
| 16. | Г-н Александр Белоус      | Первый заместитель прокурора Николаевской области, Украина                                  |
| 17. | Г-н Александр Лебедь      | Заместитель главы Хозяйственного суда Сумской области, Украина                              |
| 18. | Г-н Константин Красовский | Секретарь Совета по вопросам судебной реформы, Украина                                      |

**Представители  
гражданского общества**

- |     |                               |   |
|-----|-------------------------------|---|
| 19. | Г-н Артур Сакунц              | Руководитель Ванадзорского отделения Хельсинкской гражданской ассамблеи, Армения                          |
| 20. | Г-н Рамиль Искендерли         | Председатель Общественного союза правового анализа и исследований, член Конфедерации юристов Азербайджана |
| 21. | Г-н Руслан Мустафаев          | Юрист проекта «Защита свободы собраний», Азербайджан  |
| 22. | Г-жа Севда Мустафаева         | Юрист НПО «Женская инициатива», Азербайджан   |
| 23. | Г-н Виктор Каменков           | Председатель Белорусского республиканского союза юристов  |
| 24. | Г-жа Екатерина<br>Цимакуридзе | Координатор проектов в Ассоциации молодых юристов Грузии  |
| 25. | Г-н Илие Чиртоака             | Юрист НПО «Центр правовых ресурсов Молдовы»   |
| 26. | Г-н Роман Куйбида             | Заместитель главы Центра политико-правовых реформ, Украина  |
| 27. | Г-жа Зоя Ярош                 | Вице-президент НПО «Ассоциация адвокатов Украины»   |

**Делегация ЕС**

- |     |                      |  |
|-----|----------------------|--|
| 28. | Г-н Хосе Мендес Бота | Первый советник; высокопоставленный политический и парламентский консультант |
|-----|----------------------|--|

**Секретариат Совета  
Европы**

- |     |                      |   |
|-----|----------------------|---|
| 29. | Г-жа Ханне Юнкер     | Руководитель департамента правосудия и правового сотрудничества |
| 30. | Г-н Саймон Тонелли   | Глава отдела правового сотрудничества                           |
| 31. | Г-жа Софио Гелашвили | Руководитель группы   |
| 32. | Г-жа Рита Мараскалчи | Менеджер проекта  |
| 33. | Г-жа Зарухи Гаспарян | Помощник менеджера проекта                                      |

